Université de Montpellier. — Faculté de Droit

DU

SUFFRAGE POLITIQUE CENSITAIRE

EN FRANCE ET EN BELGIQUE

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Maurice GRAS

MONTPELLIER
"L'ABEILLE" IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE
14, Avenue de Toulouse, 14

1910

DU

SUFFRAGE POLITIQUE CENSITAIRE

EN FRANCE ET EN BELGIQUE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

DU

SUFFRAGE POLITIQUE CENSITAIRE

EN FRANCE ET EN BELGIQUE

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Maurice GRAS

MONTPELLIER
L'ABEILLE " IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE
14, Avenue de Toulouse, 14

1910

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur honoraire.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

PERREAU, professeur de Procédure civile.

MARGAT, professeur de Droit civil.

MOYE. professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

GIFFARD, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

NOGARO, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. BRÉMOND, *Président*.

MARGAT, } *Assesseurs*.
BARTHÉLEMY, }

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534907_0030

DU

SUFFRAGE POLITIQUE CENSITAIRE

EN FRANCE ET EN BELGIQUE

INTRODUCTION

Sous le régime censitaire n'est appelé au droit de suffrage ou d'éligibilité que l'individu possesseur d'une certaine fortune, et l'importance de cette fortune est basée sur le chiffre d'impôts versés dans les caisses du Trésor.

Cette institution a, pendant longtemps, fonctionné chez nous et l'on peut dire qu'elle a servi d'étape durant laquelle le peuple français a pu faire son aprentissage dans la vie politique. Mais voilà déjà plus d'un demi-siècle que le suffrage universel a été proclamé en France, et, depuis la Révolution de 1848, le peuple a suffisam-

ment pris conscience de ses droits, il est trop jaloux de ses prérogatives, en un mot la Déclaration des droits de l'homme a trop pénétré aujourd'hui dans l'esprit des moins éclairés pour qu'on puisse, sans danger, sans crainte d'une révolution, limiter ses droits ou en atténuer la portée. Le suffrage censitaire paraît donc, à nos yeux, un système arriéré, appelé à disparaître des pays qui l'ont adopté et chez qui il fonctionne encore. Pour nous, il n'a plus qu'un intérêt rétrospectif. Mais, si l'on songe que c'est sous ce régime que le citoyen français a été appelé pour la première fois à exercer ses droits politiques et à entrer dans la vie publique, il n'est pas sans intérêt de savoir comment a fonctionné cette institution, d'en connaître aussi bien les qualités que les défectuosités.

Comme dans presque tous les pays, à l'origine du régime représentatif, on constate chez nos voisins, les Belges, l'établissement du cens. Mais ce petit peuple s'est décidé, en 1893, à adopter le suffrage universel, à instituer un système de vote plural comme tempérament à l'universalité du suffrage.

Ce sont ces étapes successives dans les deux pays tendant à l'élargissement continu du suffrage politique et à la disparition progressive du cens qui feront l'objet de notre étude.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE THÉORIQUE DU CENS

CHAPITRE PREMIER

Nature de l'électorat

L'avantage indiscutable que procure le système censitaire, disent ses partisans, est de mettre un frein aux égarements auxquels le suffrage universel pur et simple peut conduire. Comme cette institution n'accorde le droit de suffrage qu'aux détenteurs de la richesse, il est à présumer que le choix des représentants sera plus judicieux, plus éclairé que si l'on faisait appel au peuple tout entier sujet à des variations d'opinion par

2

trop fréquentes. Nous n'avons pas à discuter pour le moment si cette opinion est fondée ou non, le point essentiel est de savoir si le suffrage peut être l'objet d'une pareille restriction. La solution n'apparaîtra clairement que lorsque nous connaîtrons exactement la nature de l'électorat. L'individu titulaire de son droit de suffrage peut-il se déclarer détenteur d'une part de souveraineté et repousser toute intervention législative qui porterait atteinte à son « *droit* » d'électeur ?

Ou bien le vote est-il une pure « *fonction* » déléguée par la nation à chacun de ses membres, au besoin imposée par elle au nom de la souveraineté qui ne réside qu'en elle et dont les citoyens ne sont que les sujets ?

Voilà donc le problème posé. Ces deux théories très anciennes puisqu'elles remontent au XVIII^e^ siècle, celle du *vote-fonction* et celle du *vote-droit* ont vu le jour presque en même temps et elles ont marché parallèlement ayant chacune ses parsans et ses détracteurs.

§ 1^er^. — L'électorat est un droit

Au commencement du XVIII^e^ siècle se fonde un droit public nouveau, reposant sur l'idée que *tout pouvoir vient des hommes*. Au vieil axiome :

omnis potestas a Deo per populum, expression de la pensée religieuse et théologique, la philosophie oppose la formule : *omnis potestas a populo* Rousseau (et même avant lui Hobbes et Locke qui ont été les précurseurs de cette théorie) proclame que la souveraineté réside dans la nation « dans les particuliers qui la composent » (1). D'après lui, les hommes auraient d'abord vécu dans l'état de nature, sans liens entre eux, sans être astreints à aucune autorité supérieure. Ce n'est que plus tard, alors que la pratique de la liberté leur apparut avec ses inconvénients, qu'ils voulurent former une société et pour ce faire ils durent former un contrat, le contrat social. Ils ont alors fait abandon de leur ancienne liberté, pour fonder la nouvelle société ; la souveraineté a été constituée par la somme de toutes les libertés individuelles. En échange de son abandon chaque homme a reçu une parcelle de la souveraineté. Ainsi la souveraineté vient du peuple et elle appartient au peuple. Mais se pose une dernière question, la plus délicate à résoudre : le peuple ne peut exercer directement cette souveraineté, qui donc en sera chargé ? Plusieurs systèmes ont été émis à ce sujet : les uns ont dit comme les absolutistes que la souveraineté pouvait faire l'objet d'une aliéna-

---

(1) Rousseau. — Contrat social, livre 1, chap. 7.

tion totale, d'autres ont distingué entre l'exercice et la propriété de la souveraineté et admettent que seule l'aliénation de l'exercice de ce droit est possible. Rousseau, lui, pose en principe l'inaliénabilité absolue : « Si le pouvoir peut se transmettre, dit-il, la volonté ne le peut pas (1). » Une fois le principe formulé, il en dégage toutes les conséquences, entre autres celle que la souveraineté ne peut recevoir application dans un pays que par le droit de suffrage. Par cette affirmation il répudie les théories qui toutes plaçaient l'exercice de la souveraineté entre les mains d'un seul maître. Il définit le droit de suffrage « un droit naturel que rien ne peut ôter aux citoyens (2) ».

Cette théorie eut beaucoup de vogue et de grands orateurs de la Révolution s'en inspirèrent. Elle fut affirmée à maintes reprises par Robespierre, Pétion, Condorcet, Boissy d'Anglas. On chercha même à cette époque à lui trouver d'autres fondements afin qu'elle eût aux yeux de tous les apparences d'une grande vérité. On la justifia par le principe de l'égalité naturelle des hommes en droit et par la raison pratique que tous les citoyens sont intéressés à la confection de leurs propres lois. « Tous les citoyens, quels qu'ils soient,

---

(1) Rousseau. — Contrat social, livre 2, chap. 1.
(2) Rousseau. — Contrat social, livre 3, chap. 15.

disait Robespierre à la Constituante, ont le droit de prétendre à tous les degrés de représentation. Rien n'est plus conforme à votre déclaration des droits, devant laquelle tout privilège, toute exception doivent disparaître. La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple. Chaque individu a donc *droit* de concourir à la loi par laquelle il est obligé et à l'administration de la chose publique qui est la sienne. Sinon, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droit, que tout homme est citoyen (1) ».

Cette théorie trouve des détracteurs acharnés qui la fustigent avec entrain. Voyez, disent-ils, à quelles conséquences nous entraîne la conception du vote-droit ? L'électorat devenant la propriété de chaque citoyen, nous avons la faculté d'en faire l'usage que nous voulons. Et, se livrant à des exagérations par trop excessives, ils concluent que, sous la seule réserve de ne pas porter atteinte aux droits et prérogatives du voisin, il nous est loisible de le céder et d'en tirer un bénéfice quelconque. Nous pouvons également le faire servir pour tel candidat qu'il nous plaira de choisir.

« Ceux qui disent que le suffrage n'est pas une charge mais un droit, écrit Stuart Mill, n'ont

(1) Réimpression de l'ancien Moniteur, tome 2, p. 31.

sûrement pas examiné les conséquences auxquelles mène leur doctrine. Si le suffrage est un droit, s'il appartient au votant pour lui-même, comment le blâmer parce qu'il le vend, ou parce qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir d'une personne à laquelle il veut plaire pour quelque motif intéressé. On ne demande pas à une personne de ne consulter que l'intérêt public dans l'usage qu'elle fait de sa maison, de son 3 pour 100 ou de tout ce à quoi elle a réellement droit (1). »

Et ce sont là, disent-ils, les conséquences les moins curieuses qui dérivent de ce principe. Que décider du mineur privé à juste titre de l'exercice de ses droits ? Nous savons que néanmoins il en conserve la jouissance et l'établissement de la tutelle n'est fait qu'en vue de protéger son patrimoine et d'en assurer la conservation. Si le suffrage politique est réellement un droit, pourquoi alors ne serait-il pas exercé par le tuteur au nom de son pupille ? Ne pourrait-on pas tenir le même raisonnement et dire pour les femmes majeures que rien ne peut justifier leur exclusion de la vie politique, puisque pour tout ce qui concerne leurs biens elles peuvent agir librement, ne connais-

---

(1) Stuart Mill. — Le gouvernement représentatif. Traduction Dupont-White, p. 235.

sant d'autres restrictions que celles qui leur sont imposées par nos lois ? A quel titre également dépouille-t-on les indignes et incapables du droit de cité ? Quoique placés en tutelle comme le mineur et dépourvus de nombreuses prérogatives, leurs représentants ont qualité pour exercer en leur nom tous les droits dont ils n'ont conservé que la jouissance, pourquoi alors n'useraient-ils pas du droit de vote ? Si l'on fait de l'électorat un droit, il faut admettre sans restriction la participation de tous à la chose publique, et les raisons invoquées pour justifier l'exclusion du droit de vote d'une catégorie quelconque de citoyens ne sont pas admissibles parce qu'elles ne reposent sur aucun fondement valable.

Les partisans de la théorie du vote-droit ne se tiennent pas pour battus devant ces considérations qui ne manquent certes pas de poids, et les arguments qui militent en faveur de leur conception sont importants. Et d'abord, disent-ils, un droit n'est pas une chose éternelle et immuable. N'a-t-on pas dit et répété souvent que les droits constituaient des usages continus et que dans l'état politique des nations toute chose est soumise à la loi de l'évolution ? Si nous prenons par exemple le droit de propriété, osera-t-on affirmer que la simple détention d'un bien pendant trente années suffise pour légitimer le droit du propriétaire sur la chose pos-

sédée, et cependant c'est bien en vertu de la loi qu'il en devient définitivement acquéreur. Si donc nous raisonnions en nous plaçant au point de vue philosophique, il y a bien des choses qui ne pourraient trouver d'explications satisfaisantes et il vaut mieux, ici comme dans beaucoup d'autres cas, se référer à une explication historique et suivre pas à pas l'évolution constante du vote depuis son apparition dans les sociétés. Nous rejetterons tout d'abord l'idée qu'il tient son origine d'une loi naturelle, laquelle existe depuis la formation des Etats et nous allons nous préoccuper seulement de savoir comment il fut envisagé par ceux qui proclamèrent sa nécessité, comment il fut conquis et implanté dans nos mœurs.

Inutile de revenir sur la conception de Rousseau, nous avons déjà dit comment il comprenait la participation des citoyens aux affaires publiques. Ce n'est guère que pendant la période révolutionnaire que des tentatives très sérieuses furent faites pour mettre en pratique ces idées mûries depuis longtemps déjà. Or par quel mobile étaient poussés tous ces hommes qui déchaînèrent la tempête? Ils étaient la force, il est vrai, mais comment expliquer leur coalition pour saper les fondements de la monarchie et remplacer l'aristocratie par le gouvernement de tous? Personne ne songera à nier que la Révo-

lution naquit du besoin de tous les citoyens de proclamer bien haut leurs droits méconnus jusqu'alors en tant que membres d'une collectivité. L'histoire d'une révolution ne laisse guère de doutes à ce sujet et ces formidables élans de la foule, l'âpreté de ces luttes qui furent sanglantes ne peuvent s'expliquer qu'avec, au fond, un intérêt personnel, celui de revendiquer son droit de citoyen.

Le principe de la représentation admis, on s'aperçut bien vite qu'il y avait des lacunes à combler et que tous les citoyens ne prenaient pas part aux affaires de l'Etat.

Voilà comment de constitution en constitution le peuple se battit avec l'acharnement que l'on sait, pour supprimer le régime censitaire et en arriver au suffrage universel.

Les partisans de la théorie du vote-droit présentent un autre argument qui a beaucoup de force, il faut le reconnaître. Leurs adversaires leur rappellent qu'il existe des dispositions en vigueur et qui viennent restreindre le droit de vote. Telles sont l'interdiction temporaire de voter pour les hommes présents sous les drapeaux, l'exclusion des femmes, les conditions de résidence auxquelles doit satisfaire l'électeur, enfin les déchéances pénales contre les condamnés. Mais cela ne prouve pas grand'chose, répondent les partisans de cette théorie. Pourrait-on nous citer l'exis-

tence d'un droit absolu, qui ne souffre aucune restriction ? Si nous prenons par exemple le droit de propriété nous savons que l'expropriation pour cause d'utilité publique, les servitudes viennent le réduire d'une façon très sensible parfois. Ne peut-il pas en être de même pour le droit de voter, ne peut-il pas lui aussi souffrir des restrictions basées sur l'intérêt général de la société ? Et puis tous les droits ne se ressemblent pas, il existe entre eux des différences notables et l'on peut soutenir que le droit de voter est un droit essentiellement personnel inhérent à la personne de l'électeur. On est même allé plus loin et on a dit que c'était un droit naturel. Hâtons-nous de répondre qu'il n'en est rien, car si on lui attribuait ce caractère il faudrait en arriver à cette conséquence illogique que les étrangers peuvent y prétendre. Nous savons en effet que la législation d'un pays est obligée de reconnaître les droits naturels à tout individu, à quelque nationalité qu'il appartienne, parce que ces droits sont tellement indispensables à l'homme qu'on ne peut l'en priver. De Laveleye est bien dans le vrai quand il dit : « Le droit de voter n'est pas l'attribut nécessaire de la personnalité humaine, car on ne l'accorde ni aux mineurs, ni aux interdits, ni aux

femmes, qui sont pourtant des êtres humains (1). »

Nous ne pouvons admettre cette théorie, car pour l'échafauder ses auteurs se sont basés sur une interprétation inexacte de la souveraineté nationale. En effet, disent-ils, l'électorat est un droit, parce que la souveraineté est le droit de commander à tous les pouvoirs. Mais alors, s'il en est ainsi, pourquoi n'accepter la souveraineté du peuple que pour l'élection ? logiquement tous les pouvoirs publics devraient avoir leur source dans l'élection. Peut-on l'admettre? L'adoption de cette théorie nous entraînerait vite à l'anarchie. Robespierre, qui pourtant ne peut être taxé de partialité à cet égard, disait très bien que la souveraineté ne confère au peuple que le droit d'être commandé d'après de bonnes lois et que le droit d'obéir aux pouvoirs qui font triompher l'ordre et la justice (2).

§ 2. — L'électorat est une fonction

La théorie du vote-fonction a eu plus de vogue que la précédente. Elle a inspiré toutes nos consti-

(1) De Laveleye. — Le gouvernement dans la démocratie, tome 2, p. 50.

(2) Robespierre cité par St-Girons. — Droit const., p. 11.

tutions à l'exception de celle de 1793 qui demeura inappliquée, on lui a fait une place dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Aussi fera-t-elle l'objet d'une étude plus approfondie, car c'est sur elle que s'appuient les partisans du régime censitaire. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce de la façon suivante le principe de la souveraineté nationale. « Le principe de toute souveraineté réside exclusivement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Ainsi une distinction très nette est établie entre la nation souveraine et les membres qui la composent. La nation peut déléguer entièrement au citoyen l'exercice de la souveraineté, le restreindre, à l'inverse elle peut l'imposer puisqu'elle seule est gardienne de tous les pouvoirs. L'électeur devient donc un mandataire du droit de suffrage, et, si en fait il l'exerce, ce n'est que par délégation révocable à merci.

Thouret, s'adressant aux Constituants, lors de l'élaboration de la Constitution de 1791, disait : « La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt..... Là où le gouvernement est représentatif et là surtout où il existe un degré intermédiaire d'électeurs, comme c'est pour la société entière que chacun élit, la société au nom et en

faveur de qui on élit, a essentiellement le droit de déterminer les conditions sur lesquelles elle veut que soient fondés les choix que les individus font pour elle..... La fonction d'électeur n'est pas un droit, c'est encore une fois pour tous que chacun l'exerce : c'est pour tous que les citoyens actifs nomment les électeurs (1). »

Et Royer-Collard, au cours du débat que suscita le principe du double vote au sein de la Chambre basse, proclamait que « l'électeur exerce non pas un droit mais une fonction. »

Enfin, en 1831, M. de Broglie niant « le droit de nature » ajoute : « C'est un devoir social institué dans l'intérêt de la communauté. » Depuis les assemblées révolutionnaires cette théorie a semblé avoir, au cours du XIX[e] siècle, une adhésion presque universelle qui n'a pas cessé aujourd'hui et qui est encore partagée par nos plus grands auteurs de droit constitutionnel.

Le vote n'est donc qu'une fonction publique accordée à l'électeur qui devient par cela même un fonctionnaire soumis aux conditions d'exercice que lui impose le gouvernement. *Non seule-*

(1) Séance du 11 août 1891.

ment l'électorat est une fonction, nous dit-on, mais il faut avouer que c'est une fonction des plus difficiles et des plus délicates (1). L'électeur a besoin de beaucoup de tact et de jugement. Son vote doit se porter sur un des nombreux candidats qui briguent l'honneur de représenter le pays. Comment fera-t-il son choix? Pourquoi voter plutôt pour l'un que pour l'autre? à ce moment il doit accomplir un travail très minutieux et hérissé de difficultés, il a en effet à rechercher quel est celui qui saura le mieux tenir ses promesses, à distinguer entre plusieurs celui dont les opinions sont le plus conformes à l'intérêt général du pays, en un mot à nommer le plus digne et le plus éclairé. Poussant jusqu'à leurs extrêmes limites les conséquences de cette affirmation que le vote est une fonction, le mandataire est tenu d'accomplir ce que le gouvernement lui impose, sans quoi il peut se voir infliger une peine : le retrait de son emploi, par exemple, et c'est ce raisonnement qu'invoquent les partisans du vote obligatoire. Pourquoi alors, si le vote est réellement une fonction, n'en est-on pas arrivé à cette conséquence, cependant inéluctable dans les pays qui ont adopté cette conception? Ils sont en contra-

(1) Suivant l'expression de Stuart Mill on confère à l'électeur « un droit sur autrui ».

diction flagrante avec leurs principes. Il n'y a guère que la Belgique qui ait fait du vote une obligation pour le citoyen, mais doit-on se contenter d'affirmer cette proposition sans essayer de la justifier, doit-on la présenter comme un axiome sans apporter un raisonnement quelconque à l'appui.

Les partisans du vote-fonction ne s'embarrassent pas de beaucoup d'arguments et il leur suffit, leur semble-t-il, de faire quelques rapprochements pour rendre leur démonstration irréfragable. *Les électeurs, disent-ils, remplissent une fonction publique qui est, comme celle des jurés en matière criminelle, dévolue* à de simples citoyens (1). Nous admettons sans conteste que le juré remplit une fonction délicate, celle de juger ses semblables, mais nous ne voyons pas du tout le point de ressemblance qui peut exister entre cette fonction et le vote.

Un second argument que les partisans de la théorie du vote-fonction mettent en avant et qui ne manque pas de poids, c'est l'existence dans la plupart des législations électorales de *restrictions au droit de vote* qui excluent du droit de cité bon nombre de citoyens.

Ces restrictions nous les connaissons pour avoir

---

(1) Ducroq. — Législation électorale.

donné lieu à des polémiques et des discussions parfois très vives. L'exclusion des femmes du suffrage universel, l'établissement du cens électoral, les peines prononcées contre les condamnés entraînant la privation de leurs droits politiques, la privation du droit de vote aux hommes présents sous les drapeaux ne nous permettent pas de conclure, disent les partisans du vote-fonction, que le vote est un droit auquel doivent prétendre tous les citoyens. Nous réfutons l'argument en répondant que le législateur n'a eu en vue, en établissant ces restrictions, que le bon fonctionnement d'un service public, et que c'est dans l'intérêt général qu'il a agi. Si les militaires ne prennent part à aucun vote, c'est parce qu'on a voulu mettre l'armée à l'abri des agitations de la politique ; si on refuse le droit de vote à certains condamnés, c'est bien peut-être à titre de peine, mais c'est aussi parce qu'on ne les a pas crus capables d'un bon choix ; si les femmes ne votent pas, c'est parce que l'admission des femmes aux affaires publiques serait le renversement de l'ordre des choses qui a existé de tout temps. Depuis que le monde existe, l'homme a toujours été chargé des affaires publiques, tandis que la femme, en raison de ses qualités naturelles, a toujours été confinée dans les soins intérieurs du ménage ; enfin si l'on attribue une influence plus grande aux possesseurs d'une certaine fortune, c'est parce que l'on pense que

mieux que tous autres ils sont intéressés à la bonne administration des affaires publiques. En somme tous ces exemples sont loin d'apporter une bonne justification du principe du droit de vote, leur appui est tout à fait inutile et sans portée.

On vient nous dire que le vote est une fonction. *Or quelle idée se fait-on chez nous de la fonction, de son titulaire et comment est-elle conférée?* Le fonctionnaire est tenu à sa tâche en vertu d'une obligation née d'un contrat passé entre l'Etat et lui. Ce contrat, né du consentement libre des deux parties, comporte des charges réciproques. Peut-on en dire autant de l'électeur et affirmer sérieusement que le vote considéré comme une simple charge publique pourrait être réglementé, imposé, retiré au gré de la société? Et la pratique ne nous montre-t-elle pas précisément le contraire? Comment avec cette conception nous expliquera-t-on l'universalité et l'égalité du suffrage? Pourquoi la nation ne confère-t-elle pas ce droit à qui bon lui semble à l'exclusion des autres, comme elle en use avec les charges publiques? Pourquoi la société ne s'arrogerait-elle pas le droit d'imposer les conditions qu'il lui plairait, pourquoi ne réglementerait-elle pas l'accès à ces fonctions et les déchéances que pourraient encourir les électeurs? Comment s'expliquer que le suffrage universel existe dans certains pays, c'est-à-dire que cette fonction délicate du choix des représentants

soit accordée à tout le monde sous certaines réserves de peu d'importance ? De plus, le propre d'une fonction publique c'est *d'être conférée par une autorité préexistante* agissant en vertu de la souveraineté qui lui appartient, car il n'y a qu'un titulaire du pouvoir qui puisse conférer une fonction. Si on considère chaque électeur comme étant un fonctionnaire et non pas comme agissant en vertu d'un droit propre, il en résulte que le collège électoral n'a pas pû se conférer à lui-même l'exercice du droit de suffrage ; aucun fonctionnaire ne peut se décerner par sa seule volonté sá propre fonction.

Qui donc a donné à ces électeurs-fonctionnaires le pouvoir de voter qu'ils ne peuvent tenir d'eux-mêmes ? Quel est l'acte antérieur à leur droit de suffrage qui a créé à leur profit la fonction qu'ils exercent ? *Cet acte, nous répondra-t-on, c'est la constitution* ou la loi électorale qui fait mention des conditions requises pour exercer le droit de vote. Cette réponse ne peut nous donner satisfaction, car la loi électorale, soit qu'elle ait fait l'objet d'une disposition de la Constitution, soit qu'elle ait été élaborée sous la forme ordinaire, émane toujours d'un collège électoral qui l'a votée par lui-même ou par ses représentants, et par conséquent la même question se pose à nouveau de savoir qui a conféré à ces premiers électeurs la fonction qu'ils ont exercée ; on tombe dans un cercle vicieux.

En résumé, nous sommes bien loin de croire qu'un électeur peut être assimilé à un fonctionnaire et qu'il possède toutes les prérogatives qui s'y rattachent : ce serait se faire une idée erronée du rôle qu'il remplit, car sa mission ne peut lui être retirée qu'en invoquant de sérieuses raisons. Il est vrai que pour soutenir la théorie du vôte-fonction, on nous a cité maints exemples d'incapacités. Mais ces incapacités ne peuvent-elles pas être considérées comme des exceptions qui viendraient corroborer la règle de l'intangibilité du droit de vote ? On est bien forcé de reconnaître que le principe de la souveraineté nationale subit de fortes entorses dans presque toutes les constitutions que l'on peut faire passer sous nos yeux, que le droit de cité est loin d'être reconnu à tous les citoyens, mais il serait bien difficile à ceux qui ont élaboré la loi électorale de faire reposer ces restrictions sur un principe général et éternel. Il s'agit plutôt là d'une question d'opportunité, et les raisons politiques qu'on n'ose pas révéler sont plus puissantes pour expliquer ces entorses au suffrage universel que tous les raisonnements spécieux ayant les apparences d'une logique impeccable. On aura beau commenter les termes de la Déclaration des droits de l'homme, invoquer les discussions qui ont précédé l'élaboration des constitutions, faire appel aux lumières des jurisconsultes les plus éminents, on n'arrivera pas à

apporter des preuves suffisantes qui puissent nous donner satisfaction : les philosophes ne se trompent-ils pas, ne font-ils pas de vaines recherches quand ils tentent de découvrir les principes intangibles et immuables dans le domaine politique et social ? Si vraiment le principe de la souveraineté nationale a de tout temps existé, comment se fait-il qu'il ait été méconnu de longs siècles durant, comment peut-on alors concevoir que des générations sans nombre aient accepté si longtemps leur asservissement à un despote ? On nous répondra peut-être que c'est le despote qui a imposé ses lois tyranniques, et que ce n'est pas sans peine que les peuples sont arrivés à secouer le joug qui pesait sur eux et à recouvrer leur affranchissement. L'objection est aisée, mais saura-t-on jamais quels principes ont présidé à la formation des sociétés ?

La doctrine qui fait du droit de vote une fonction publique entraîne deux conséquences inéluctables, elle crée d'une part l'injustice et le privilège, de l'autre la confusion et l'anarchie. On se demande comment elle a pu régner presque sans contestation sur une époque aussi éclairée que le XIX[e] siècle. Mais les faits jettent parfois un jour singulier sur les idées, et la théorie que nous combattons trouve sinon son excuse, du moins son explication dans la tendance de nos

contemporains à faire de l'Etat une providence universelle.

§ 3. — L'électorat constitue à la fois un droit et une fonction

Nous trouvons enfin une troisième conception de l'électorat qui trouve place entre les deux théories extrêmes et trop exclusives du vote-fonction et du vote-droit. Moins absolue que les précédentes elle recueille beaucoup plus de suffrages et ses adhérents l'admettent moins par éclectisme que parce que le raisonnement que nous en donne ses auteurs satisfait mieux notre entendement. Cette théorie emprunte à la théorie du droit de vote son point de départ : la souveraineté nationale. Chaque citoyen en effet possède une fraction de la souveraineté, car c'est la réunion de tous les individus qui forme la nation laquelle possède tous les pouvoirs. Mais là où la concordance disparaît, c'est lorsque les auteurs de la théorie du vote-droit affirment que les droits du citoyen sont identiques à ceux de la nation, toute entière. Les auteurs de la théorie que nous exposons ne vont pas jusque-là, et, d'après eux, bien que les individus concourrent à la formation de l'autorité souveraine, cette parcelle de la souveraineté qu'ils détiennent ne se manifeste et ne s'affirme que lorsqu'ils vont déposer leur bulletin de vote. Cet

acte accompli, leur mission est définitivement remplie. Si donc le droit de vote n'est pas absolu de sa nature, on peut très bien lui apporter des restrictions qui trouveront leur justification dans le désir du législateur de satisfaire à l'intérêt commun. Louis Blanc n'avait-il pas raison d'affirmer du haut de la tribune à l'Assemblée nationale : « Nous répondons que c'est à la fois une fonction, un droit et un devoir. Une fonction, parce que c'est un acte dont le caractère est social en même temps qu'individuel ; un droit et un devoir parce que cette fonction qui est la fonction initiale, la fonction souveraine de qui toutes les autres dérivent ou dépendent et il est de l'intérêt de tous qu'elle soit exercée par tous (1). »

La même idée sera plus tard exprimée par Spuller en 1885 : « En même temps que l'électeur exerce sa souveraineté, il remplit une fonction sociale (2). »

Tous les droits fondamentaux que nous connaissons (droit de propriété, liberté individuelle, liberté du travail) sont sujets à des restrictions. L'expropriation pour cause d'utilité publique au profit de l'Etat vient entamer de façon étrange

---

(1) Annales Assemblée nationale, 4 juin 1874, XXXI, p. 297.

(2) *Journal officiel*, 24 mars 1885, p. 631. Chambres.

ce *jus abutendi* qui caractérise si bien le droit de propriété. La liberté personnelle ne subit-elle pas de fortes atteintes par l'institution des passeports ou de la quarantaine. Enfin tout le monde connaît cette réglementation du travail qui va s'élargissant au fur et à mesure que la classe ouvrière prend conscience de sa force. En sens inverse l'institution des monopoles au profit de l'Etat et l'exigence de conditions de capacité assez dures parfois pour certaines carrières montrent d'une façon frappante que la liberté du travail est loin d'être absolue. Si maintenant on se rend compte que le droit de vote est institué pour protéger tous ces droits fondamentaux que nous venons d'énumérer, on comprendra alors qu'à fortiori il peut être susceptible de restrictions. Il faut se bien pénétrer de cette idée que le *rôle de l'électeur est double :* il joue un *rôle actif* en ce sens que, comme membre de la collectivité, par son vote il est une des nombreuses forces dont la résultante constitue l'autorité souveraine ; il joue également un *rôle passif* en ce sens que l'Etat, pour qu'il remplisse sa mission de citoyen, peut lui imposer certaines conditions qui viennent limiter son droit, soit en ce qui concerne la jouissance, soit en ce qui touche son exercice.

De l'étude approfondie d'une législation électorale quelconque, il appert qu'à côté des droits politiques prennent place des devoirs politiques,

Charles Benoist s'exprime ainsi : « Le suffrage est institué par l'Etat au profit de l'Etat qui cherche dans les élections une impulsion et une direction ou une indication politique (1). » Analysons la mission de l'électeur et nous constaterons, d'accord avec M. Fouillée (2), que, si le suffrage implique la sauvegarde des intérêts particuliers, il comprend aussi la sauvegarde des intérêts généraux, des intérêts de l'Etat. »

Il est des droits politiques pour lesquels l'idée de devoir, d'obligation est absolument primordiale, bien que l'idée de droit subsiste toujours, ainsi le droit d'être juré ou encore le droit de faire le service militaire font bien avant tout apparaître l'idée de devoir, d'obligation. Mais le droit que l'individu peut invoquer à remplir la fonction de juré ou à faire partie de l'armée n'en subsiste pas moins dans son intégralité.

En ce qui nous concerne, l'idée de devoir doit être aussi placée au premier plan. Les limitations que la loi apporte aux droits politiques dans l'intérêt général sont d'une importance telle que l'idée de devoir se superpose en fait en ce qui les concerne à l'idée de droit, *on ne vote pas seule-*

---

(1) Charles Benoist. — Revue des 2 mondes, 15 août 1895.

(2) Fouillée. — La propriété sociale et la démocratie, p. 163.

ment pour soi, on vote aussi pour les autres. L'idée de devoir, d'obligation, apparaît ainsi à côté de l'idée de droit. Devant sauvegarder les intérêts généraux, les intérêts de l'Etat, l'électeur exerce à ce titre une fonction publique, au nom de la nation tout entière. Faut-il s'étonner d'ailleurs de cette idée de devoir, d'obligation accompagnant le droit de suffrage ? Evidemment non. Le droit d'élire rentrant dans la catégorie des droits publics est soumis aux limitations que l'Etat juge nécessaires dans l'intérêt de la masse. Cette intervention de l'Etat se justifie d'autant plus que l'intérêt public engagé est plus considérable.

Voter est donc à la fois un droit et une fonction ; mais ces deux caractères du vote ne sont pas également aperçus parce qu'ils n'ont pas été également mis en lumière par les événements. *C'est une simple raison historique.* Dès l'origine, au lieu de réclamer le vote comme un service rendu à l'Etat, les gouvernements, comprenant mal les nécessités sociales, en ont fait un privilège, une faveur accordée à quelques-uns. Chacune des extensions du suffrage a dû être conquise de vive force, chacune d'elles est une victoire de la force sur la loi. Le citoyen qui se battait avec tant d'acharnement sur les barricades ne pensait à rien moins que la victoire lui ferait obtenir le droit de vote et de participer aux affaires de son pays, il n'envisageait assurément pas la question

de savoir si user de son bulletin de vote était rendre ou non des services à l'Etat ; le suffrage a toujours été présenté comme conférant un droit, c'est ce caractère du vote qui, étant seul mis en relief, a seul été aperçu. Nos mœurs politiques n'ont fait que contribuer à perpétuer cette erreur d'interprétation. Pour les masses, nous l'avons vu, le vote n'est que l'expression pacifique et moderne de la force brutale, il ne peut être alors question de fonction, il n'y a bien qu'un droit, le droit du plus fort. Chaque citoyen habitué à voir les actes les plus divers légitimés par la force triomphante, voit moins dans son suffrage un avis qu'on lui demande qu'une volonté qu'il veut imposer.

« Cette conception orgueilleuse, égoïste, individuelle du droit de suffrage est assez naturelle, dit M. F. Moreau. Née spontanément dans la pensée des foules qui ont passé brusquement du néant politique à la plénitude des droits et en ont ressenti quelque ivresse, elle a été confirmée et encouragée par ceux qui se sont établis les courtisans du nouveau souverain. Leurs hyperboles ont célébré la toute puissance, la toute science, la toute beauté du suffrage universel. Devant lui ils ont incliné toutes les autorités. Ils l'ont proclamé prophète des vérités de tout ordre, juge de toutes les questions. Ils ont juré obéissance à ses fantaisies, respect à ses caprices. La flatterie n'est pas

désintéressée et les habiles savent vivre aux dépens de celui qui les écoute. Et ainsi s'est fortifiée la conviction que chaque électeur est le libre propriétaire d'une fraction intangible de la souveraineté (1). »

Nous dirons donc avec M. Beernaert que l'exercice du droit de vote constitue « un devoir autant qu'un droit (2) ». Les limites du devoir électoral sont indiquées par la loi électorale. Mais celle-ci doit faire entrer en ligne de compte toutes conditions de temps et de milieu qui viennent constamment modifier par leur évolution la direction de l'intérêt général. Le législateur en réglementant la matière électorale doit donc se demander quelles sont les garanties qu'il peut exiger de l'électeur pour obtenir de lui un vote dont la nation entière puisse tirer bénéfice. Il est certain que cette détermination des législateurs dépend de plusieurs considérations : suivant le caractère des différents peuples, suivant la fortune des divers pays, suivant les climats, suivant l'époque, la législation électorale devra limiter ou au contraire accroître les pouvoirs de l'électeur. « Dans l'organisation de l'électorat, écrit Georges Meyer,

(1) F. Moreau. — Le vote obligatoire. *Revue politique et parlementaire*, 1896, p. 49.

(2) Discours à la Ch. des représentants, 30 mai 1893.

il faut avant tout avoir en vue le bien de l'Etat. Le législateur peut donc rechercher quelles sont les classes de la population capables d'exercer le droit de vote. Il serait coupable s'il en investissait des personnes dont il y aurait lieu de craindre qu'elles pourraient en faire un usage dangereux pour l'Etat ou le bien général (1). »

---

(1) Georges Meyer. — Das parlementarishes Wahlrecht. Traduit dans Pyfferoen, introduct. p. 1.

CHAPITRE II

Cens d'électorat

Il n'y a guère que l'intérêt personnel qui soit le seul mobile des actions des hommes et nous devons forcément le retrouver lorsqu'il s'agira, pour chaque citoyen, de désigner des candidats aptes à assurer le bon fonctionnement des affaires du pays. Il est certain que si la sécurité règne dans le pays, que si les lois sont bonnes et provoquent une amélioration sensible des relations commerciales avec les autres nations, donnent un essor nouveau à toutes les industries en les rendant prospères, le profit retiré ne se répartira pas également sur tous les citoyens. Celui qui possède peu a moins de risques à courir que le possesseur d'une grande fortune, mais mon opi-

nion est que « ceux dont l'impôt frappe la misère ne sont pas moins intéressés que ceux dont il effleure le luxe (1) ». L'importance de la fortune ne doit pas entrer ici en ligne de compte, et je crois que le petit paysan s'attache beaucoup plus au coin de terre qu'il cultive avec passion, que le millionnaire à ses banknotes. Et c'est ce qui faisait dire à M. DE MARCÈRE, lors de la réforme électorale en 1875 : « Il n'est pas exact d'opposer le nombre aux intérêts. Tout le monde a les mêmes intérêts dans des proportions diverses. Ce sont surtout les petits qui ont besoin de protection. » Et cependant, malgré les progrès de la démocratie et l'extension progressive du suffrage politique égalitaire, les *éléments censitaires jouent encore un rôle important dans le droit constitutionnel moderne*. Pourquoi vouloir faire de la richesse la cause unique de l'influence politique dans une société, pourquoi ce privilège excessif a-t-il persisté si longtemps dans toutes les constitutions, à tel point que certains hommes politiques croyaient trouver en lui l'expression la plus sincère de la souveraineté nationale et le dernier mot de la démocratie. *Quelle justification a-t-on présentée du régime censitaire ?* Si, sous la Restauration, cette institution a fonctionné et s'est

(1) Louis Blanc. — Annales 31, 4 juin 1874, p. 295.

enracinée dans nos mœurs, c'est parce qu'elle créait une inégalité au profit de la classe possédante, qui détenait le pouvoir, et celle-ci l'a conservée jalousement pour maintenir sa suprématie jusqu'au jour où elle a dû céder la place à la classe laborieuse. Mais, sous la Constituante, il n'en fut pas ainsi et les hommes politiques de l'époque, très convaincus et très sincères, essayèrent d'apporter des justifications et des raisons qu'ils croyaient solides pour asseoir définitivement le cens électoral. « Les citoyens qui ne sont pas propriétaires, a dit Barnave, n'ont pas un intérêt assez puissant à la conservation de l'ordre social (1). » Il y a là une erreur manifeste. Dans toute société, en effet, pauvres comme riches ont des droits et des intérêts qui sont toujours sauvegardés par la législation du pays, quoique cependant le mendiant ait moins à craindre une révolution qu'un riche industriel. Toutes les lois qui ont pour but d'assurer la protection de la propriété, ou le maintien de prix rémunérateurs sur le marché national, ne le touchent pas. Mais il faut bien convenir qu'une révolution peut lui faire perdre son salaire et le jeter dans la misère. On invoque alors une seconde raison pour justifier le

(1) Réimprèssion de l'ancien *Moniteur*. Séance du 11 août 1791.

cens et l'on dit : le riche présente certaines garanties d'éducation, d'instruction, de culture intellectuelle qui le rendent apte à faire un choix plus éclairé. Benjamin Constant affirmait *que la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques* (1).

Les partisans du régime censitaire examinent le cas où les non-propriétaires sont appelés à l'exercice des droits politiques; ils prétendent que dans ce cas il doit arriver forcément une de ces trois choses : ou bien les non-propriétaires ne reçoivent d'impulsion que d'eux seuls et ils détruisent la société; ou bien ils reçoivent celle d'un homme ou des hommes au pouvoir et ils sont des instruments de tyrannie; ou bien ils reçoivent celle des aspirants au pouvoir et ce sont des instruments de faction. Mais non seulement, disent-ils, la propriété assure le jugement et la capacité de connaître les besoins sociaux, elle est encore équitable en ce qu'elle assure l'indépendance, et voilà pourquoi elle est en quelque sorte le critérium de capacité électorale : avoir de propriété ce qui est nécessaire pour être indépendant. Ainsi pour eux celui qui possède le revenu nécessaire pour exister indépendamment de toute volonté étrangère peut donc seul exercer le droit de cité.

---

(1) Principes de politique, chap. 6.

Mais ils poussent encore plus loin le principe établi : ils prétendent que seule la propriété donne aux individus qui la possèdent la vraie connaissance des nécessités politiques, la seule perception exacte de la vie sociale. Cette connaissance, cette capacité ne sont pas des aptitudes de toute intelligence, fût-elle excessivement éclairée, et c'est pourquoi ils refusent le droit de suffrage aux individus qui, tout en ayant une instruction et une intelligence même supérieure, ne sont pas propriétaires.

« L'on a vu, disait Boissy d'Anglas, des littérateurs, des mathématiciens, des chimistes se livrer aux opinions les plus exagérées, non que sous d'autres rapports ils fussent éclairés ou estimables, mais ils avaient vécu loin des hommes, les uns s'étaient accoutumés à s'abandonner à leur imagination, les autres à ne tenir compte que de l'évidence rigoureuse, les troisièmes à voir la nature dans la reproduction des êtres. Ils étaient arrivés par des chemins dissemblables au même résultat, celui de dédaigner les considérations tirées des faits, de mépriser le monde réel et sensible et de raisonner sur l'état social en enthousiastes, sur les passions en géomètres, sur les douleurs humaines en physiciens (1). » Ainsi ce

(1) Rapport de Boissy d'Anglas, sur le projet de Constitution lu à la Convention, le 5 messidor an III.

n'est plus une condition de capacité intellectuelle, telle que l'admettaient certains, Guizot par exemple, qui constitue le droit d'être électeur, c'est une condition de propriété, de vie matérielle indépendante. Quelle sera la mesure de cette indépendance? Quelle sera la quantité de propriété nécessaire? Ce sont là des questions subsidiaires variables avec les époques et sur lesquelles les partisans du suffrage censitaire ont beaucoup varié.

Nous répondrons qu'il pourrait en être ainsi si la richesse était le résultat des efforts laborieux de ceux qui sont arrivés à une haute situation de fortune. Mais il suffit de dire que par l'effet des lois successorales on peut du jour au lendemain passer de la pauvreté à la richesse pour jeter le discrédit sur ce système approuvé seulement par les législations électorales qui obéissent trop aux forces politiques des partis.

Certains sont même allés jusqu'à dire que plus on aura de fortune, moins on sera apte à être bon électeur. Cela semble paradoxal, et en y réfléchissant bien cependant il y a dans cette idée une grande part de vérité. L'électeur en effet doit pour fixer son choix prendre en considération, en sus de son intérêt personnel, l'intérêt du pays tout entier. Et il faut bien convenir que, par égoïsme ou toute autre raison, l'électeur jouissant d'une grosse fortune n'inscrira tel nom sur son bulletin

de vote que parce que la politique qu'il doit défendre au Parlement servira mieux ses intérêts propres.

Dans certains pays la loi électorale dispense du cens un certain nombre de professions qui exigent, pour être bien remplies, un certain degré plus ou moins élevé d'instruction et d'intelligence. C'est là un correctif apporté au système censitaire, et l'histoire de notre pays nous montre que cette concession à l'esprit démocratique a servi d'acheminement au suffrage universel. Seulement ici comme dans le régime censitaire l'arbitraire joue un très grand rôle et, de même qu'on est obligé de distinguer entre les petites, les moyennes et grandes fortunes, de même la liste des professions qui dispensent du cens dans le régime capacitaire est plus ou moins étendue.

Stuart Mill, partisan résolu du suffrage universel, disait que, pour être toléré dans un pays, le régime censitaire devait être « compris et accepté de tous, car c'est une injustice personnelle de refuser à quelqu'un, à moins que ce ne soit pour empêcher de plus grands maux, le bénéfice élémentaire d'apporter sa voix (et une voix qui doit être comptée pour quelque chose) dans la décision d'affaires où il est aussi intéressé que les autres. Dans une nation adulte et civilisée, il ne devrait pas y avoir de parias, pas d'hommes frappés d'in-

capacité, si ce n'est par leur propre faute. Tout homme est dégradé qu'il le sache ou non, lorsque d'autres, sans le consulter, s'emparent d'un pouvoir illimité sur sa propre destinée. C'est pourquoi nulle combinaison de suffrage ne peut être satisfaisante, d'une manière durable, si par cette combinaison une classe ou une personne se trouve exclue absolument ou si le privilège électoral n'est pas accessible à toutes les personnes adultes qui désirent l'obtenir (1) ». La charte de 1814 n'a pu résister au mouvement qui a pris naissance à cette époque pour élargir les bases du suffrage et la législation électorale élaborée sous Louis-Philippe a été emportée dans la tourmente révolutionnaire. Ces deux exemples nous suffisent pour donner raison aux prévisions de Stuart Mill. Le privilège des classes aisées est d'autant plus choquant que bien souvent ses représentants font preuve d'une hostilité bien arrêtée à toute idée de progrès, et, sans l'intervention de députés dévoués à la cause des prolétaires, la condition sociale de ceux-ci ne serait pas améliorée. Bien au contraire, c'est peut-être au détriment des pauvres que les mesures prises au sein du Parlement auraient été arrêtées, et nous avons

---

(1) Stuart Mill. — Le gouv. représent. Trad. Dupont-White, p. 215.

sous les yeux l'exemple du Parlement anglais qui décrétait un taux minimum dans la vente du blé, taux qu'on ne pouvait pas dépasser alors que le peuple souffrait de la disette. Voilà pourquoi la caste privilégiée établie par le suffrage censitaire n'a pu se maintenir longtemps dans notre pays et que nous assistons dans les autres nations à l'abaissement et même la disparition progressive du cens.

Il ne faut pourtant pas apporter trop d'exagération dans notre raisonnement et toutes ces conséquences inéluctables du régime censitaire sont bien atténuées lorsque la condition de cens n'est pas trop élevée. Les assemblées révolutionnaires n'avaient institué le cens d'électorat que pour fermer la porte des assemblées primaires aux indigents et vagabonds ; malgré les restrictions apportées au droit de suffrage on peut dire qu'à cette époque la représentation nationale était respectée. Il n'en est plus de même sous la Restauration où sur une population de 30 millions de Français, prenait part seulement aux affaires publiques une oligarchie de 80.000 citoyens.

Un argument que les partisans du régime censitaire nous présentent souvent, c'est que l'établissement du cens peut être précieux dans un pays, à cause de la stimulation qu'il fait naître chez les citoyens. Le mot de Guizot : « Enrichissez-vous par l'épargne et par le travail ! » est

resté célèbre. Mais ce conseil ne peut être suivi qu'au cas où la législation électorale édicte un cens peu considérable. Et, en effet, sous la période révolutionnaire, on constata que le nombre des électeurs, aux assemblées primaires, allait grandissant alors que la population du pays restait stationnaire. Le même conseil, sorti de la bouche de Guizot, au temps où la condition censitaire était remplie par une infime minorité de citoyens, était vraiment peu pratique. Et qui nous dit que, grâce à la diffusion de la richesse, la fortune des particuliers devenant plus importante, le législateur ne songerait pas à élever le taux du cens pour ramener le nombre des censitaires à leur chiffre primitif. Cet argument a été développé par de Castelbajac, lors de l'élaboration de la loi de 1824. Dans ces conditions le travailleur serait toujours à la poursuite d'un but qu'il n'atteindrait jamais.

Il ne faut pas s'y tromper, *le vote plural*, accepté par quelques constitutions européennes, n'est que le vote censitaire sous une forme déguisée. Il présente un très gros avantage, c'est d'accorder, selon le désir de Stuart Mill, au moins une voix à chaque citoyen ; mais, à considérer les résultats généraux, il présente beaucoup d'analogie avec le système censitaire et, à la réflexion, on se rend bien compte que toutes ces voix, provenant des classes pauvres, sont noyées par le nombre plus

considérable de voix provenant des propriétaires fonciers, rentiers ou fonctionnaires. Grâce à ce système, on accorde une prime à l'industrie, au commerce, à la propriété terrienne, qui retirent tout le bénéfice de la législation électorale.

Le système du vote plural a été introduit, en Belgique, par la révision constitutionnelle de 1893. Il a été mis en vigueur à cette époque pour donner satisfaction aux idées démocratiques et socialistes qui bouleversaient alors le pays et qui étaient loin d'être en harmonie avec le régime électoral. Grâce à ce système, il est permis à certains électeurs d'exprimer plusieurs suffrages dans un même vote, suffrages qui leur sont accordés en vertu de la détention d'une certaine fortune immobilière, ou de la possession de certains titres et diplômes.

Stuart Mill s'est fait le défenseur éloquent de cette thèse : « N'avoir pas de voix dans les affaires générales, dit-il, est une chose dont personne ne s'accommodera volontiers. Voir accorder aux autres une voix plus puissante, à cause d'une capacité plus grande pour la direction des intérêts communs, est une autre chose. Les deux choses ne sont pas seulement différentes, elles sont incommensurables. Chacun a le droit de se sentir insulté, de ne compter pour rien et d'être regardé comme n'ayant nulle valeur. Personne, si ce n'est un sot et un sot d'une espèce particulière, ne peut

se sentir offensé parce qu'on reconnaît qu'il y en d'autres dont l'opinion et même le désir sont autrement à considérer que son opinion et son désir. N'avoir pas de voix sur ce qui est en partie votre affaire, est une chose dont personne ne s'accommodera volontiers ; mais quand ce qui est en partie l'affaire d'un homme est aussi en partie l'affaire d'un autre, quand cet homme entend que cet autre entend l'affaire mieux que lui, voir compter l'opinion de l'autre pour plus que la sienne, ne le surprend pas et lui paraît d'accord avec la marche ordinaire des choses sur tout autre sujet. Il est nécessaire simplement que cette influence supérieure soit conférée d'après des motifs qu'il puisse comprendre et dont il soit capable d'apercevoir la justice (1). »

Tout ce qu'on peut dire du vote plural, c'est qu'il a ordinairement un caractère transactionnel et qu'il est le fruit de concessions réciproques entre les partisans des deux systèmes opposés.

---

(1) Stuart Mill. — *Op. cit.*, p. 85 et 86.

CHAPITRE III

Cens d'éligibilité

Le cens d'éligibilité présente un caractère moins antidémocratique que le cens d'électorat. On n'a, cependant, qu'à se rappeler les vives critiques que souleva le marc d'argent pendant la période révolutionnaire, pour se rendre compte de la grande impopularité dont il est l'objet partout où il est appliqué. Ses partisans appuient leur thèse sur la raison suivante : tout le monde connaît le rôle pondérateur de la richesse. Tout individu à la tête d'une grosse fortune a tout intérêt à ce que les affaires publiques marchent bien, à ce qu'aucun bouleversement ne vienne porter le trouble dans les transactions qu'il peut opérer. Par conséquent, pour être sûr de la tranquillité

dans le pays, pour être à l'abri des agitations politiques, il faut choisir les éligibles dans la classe aisée, parmi ceux qui ont tout à redouter d'une révolution. Et pour cela, pour obtenir ce résultat, il suffit d'imposer à tout candidat un cens qui aura pour effet d'opérer une sélection utile. MIRABEAU exprimait cette opinion lors de la discussion sur le marc d'argent quand il disait : « Ceux qui paient l'impôt ont plus d'intérêt à être bien gouvernés. » Et Napoléon dira plus tard : « Ces hommes-là sont grands propriétaires : il ne veulent donc pas que la terre tremble, c'est leur intérêt et le mien. »

De plus, dira-t-on, ceux qui sont à la tête d'une certaine fortune *ont fait leurs preuves*. C'est en effet grâce à leur travail qu'ils sont arrivés à la situation enviable qu'ils occupent; on peut donc, sans crainte, confier les affaires publiques à ceux qui se sont montrés habiles et laborieux. C'est là une opinion très répandue aujourd'hui, mais malheureusement la propriété n'est même pas la preuve de la probité. Elle pourrait, peut-être, devenir le critérium que l'on cherche, si chacun n'était propriétaire que du produit de son travail et ne pouvait arriver à la fortune que par ses efforts, son activité et sa supériorité personnelle. Mais il n'en est pas de même dans une législation où n'importe quel individu peut devenir du jour au lendemain possesseur de la fortune la

plus énorme par le seul motif qu'il est l'héritier ou le légataire du propriétaire décédé.

En outre, les partisans du cens d'éligibilité ajoutent : *le vote du budget appartient aux Chambres.* Il est nécessaire que celles-ci ne soient composées que de possédants ou plutôt de ceux dont l'avoir va alimenter les caisses du Trésor. Si au contraire l'on choisissait comme représentants ceux qui ne possèdent rien, les finances de l'Etat seraient vite livrées au gaspillage et la banqueroute s'ensuivrait bientôt. Que ces arguments soient critiquables ou non, une chose est certaine, c'est que l'argent joue un grand rôle dans les élections et tient dans un état d'infériorité fâcheux le candidat qui ne peut y faire appel faute de ressources personnelles. Personne n'ignore la quantité considérable d'argent que les comités électoraux doivent avoir en possession pour mener à bien l'élection du candidat qu'ils patronnent. Les dépenses occasionnées par les affiches, par la tournée électorale, exigent de la part du candidat une fortune personnelle assez élevée. Et ces dépenses ne sont rien si on ne se livre, comme cela se passe dans les pays ouvriers, à un achat éhonté des voix.

Dans certains pays règne le régime censitaire, quoiqu'on ait cependant adopté le suffrage universel pur et simple et quoiqu'on ne rencontre aucune condition censitaire dans la Constitu-

tion qui les régit. Mais il existe dans leur législation électorale une lacune, voulue ou non, qui fait apparaître tous les inconvénients du cens : c'est la *gratuité du mandat législatif*. Là où ce système est mis en pratique, il se produit de deux choses l'une : ou bien la porte des assemblées est fermée à nombre de personnes qui n'ont pas les ressources suffisantes pour vivre dans la capitale, et alors il crée un privilège irritant au profit des classes riches, ou bien cette mesure ne sera pas un obstacle aux représentants de condition modeste, et alors il est à craindre que la corruption ne s'opère sur une vaste échelle.

L'histoire nous en offre plusieurs exemples. L'indemnité parlementaire ayant été refusée sous la Restauration aux membres du Parlement, le chancelier Pasquier nous apprend que cette mesure « fit perdre quelques hommes de mérite et d'un fort bon esprit ». A cette époque également les cas de corruption abondent. Cette mesure donna enfin lieu à des fraudes : on achetait fictivement des immeubles suffisamment imposés pour réaliser la condition de cens, ou bien elle donnait lieu à des générosités : c'est ainsi qu'en 1824, les compatriotes de Dupont de l'Eure lui offrirent un domaine dans ce département afin qu'il pût se présenter aux élections législatives.

Aussi dans tout pays démocratique la nécessité s'impose d'établir une indemnité parlementaire

suffisante pour mettre les représentants de la nation à l'abri de la corruption.

Il est à redouter également, si une assemblée nationale n'est composée que de propriétaires terriens, ou de gros industriels, qu'elle vote des mesures dont ils tireront tout le bénéfice. Nous n'avons pas à revenir sur le danger de voir les réformes sociales enterrées, ce qui pourrait provoquer dans le pays le mécontentement général ; mais, comme l'impôt direct pèse uniquement sur les fortunes en proportion de la richesse des citoyens, les représentants seraient tentés de rendre moindre son rendement en abaissant le taux de la contribution, et pour combler le déficit d'augmenter considérablement le rendement des *impôts indirects* dont le poids est supporté beaucoup plus par les classes nécessiteuses que par les autres : les taxes de consommation demandent en effet un peu trop au pauvre parce qu'elles portent sur les objets de première nécessité.

Nous savons que le but essentiel des *droits de douane* est la protection des produits nationaux, et l'arrêt de la concurrence étrangère. Or pour servir leurs intérêts il serait très facile aux parlementaires représentant tous la classe industrielle ou commerçante du pays de surélever le prix des produits étrangers. En élevant une barrière infranchissable, ils seraient alors certains de trouver des débouchés pour leurs marchandises. La

mesure n'en serait pas moins détestable pour le pays, car, en vertu de la loi économique bien connue de la répercussion de l'impôt, les droits de douane viendraient frapper le consommateur. Rappelons, pour mémoire, l'exemple du Parlement anglais en 1818. A cette époque le parti conservateur était au pouvoir, il ne fit rien pour soulager la misère du peuple dont il était le seul responsable. C'est qu'en effet une majorité cupide de grands propriétaires élus par les bourgs pourris maintenait sur le blé des droits considérables qui affamaient le peuple, élevait sans cesse les tarifs douaniers ruinant, par là le commerce et les classes moyennes.

Enfin le maintien au Parlement d'une caste privilégiée aboutirait à l'échec d'une grande réforme financière préconisée depuis bien longtemps : *l'impôt sur le revenu.* Que deviendrait cette réforme si elle devait être débattue par ceux qui ont tant d'intérêt à conserver le régime fiscal qui nous régit ? Pour toutes ces raisons, la fortune ne peut plus constituer une force pondératrice. La grande aristocratie industrielle et commerciale a pu garder pendant longtemps sa puissance tant qu'elle s'est trouvée en face de classes encore ignorantes. Mais ce monopole n'a plus aujourd'hui sa raison d'être. Autant il serait insensé de confier la marche des affaires à ceux

qui ne possèdent rien (1), autant il serait dangereux de recruter les législateurs dans l'aristocratie de fortune du pays, dont la grande préoccupation serait de faire aboutir des lois favorisant l'exploitation industrielle ou commerciale d'où ils tirent leurs gros revenus. De nos jours, le développement de la civilisation et de l'instruction augmente sans cesse le nombre des individus capables de participer à la gestion des affaires publiques. Voilà pourquoi la fortune qui jouissait autrefois d'une grande puissance, d'une grande considération sociale n'est plus considérée comme un élément restrictif du droit de vote.

---

(1) « Reconnaître à ceux qui ne paient pas d'impôt, dit Stuart Mill, le droit de disposer par leurs votes de l'argent d'autrui, c'est la même chose que de permettre au gens de fouiller dans la poche de leurs voisins pour tout objet qu'il leur plaira d'appeler un objet public. »

DEUXIÈME PARTIE

LE CENS SOUS LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE

CHAPITRE PREMIER

Décret du 22 décembre 1789

La Constituante ne put vraiment se mettre à l'œuvre que lorsque l'influence du Tiers état, reconnue des autres ordres, put s'exercer librement. L'abolition des privilèges ne contribue pas peu à apporter des modifications importantes dans la vie nouvelle des citoyens, quoique ces privilèges fussent depuis quelque temps établis avec moins de rigueur que sous le règne de Louis XV.

L'égalité civile ne suffisait pas à la nation, il lui fallait aussi l'égalité politique. A partir de 1789 le droit électoral prend une importance considérable, il est vrai qu'il s'est établi pendant cette période pour ainsi dire à tâtons. Sans traditions, les révolutionnaires ont dû faire du neuf. Pouvait-on copier les constitutions de nos voisins ? Quoique celles-ci fussent connues, elles ne pouvaient leur être d'un grand secours : les trop grandes différences de mœurs et de coutumes étaient un obstacle presque insurmontable pour que les principes appliqués, soit en Angleterre, soit aux Etats-Unis, pussent recevoir application avec succès dans notre pays. Aussi les hommes de la Révolution ont-ils procédé par à-coups, leur œuvre n'est-elle pas d'un seul jet et ils n'arriveront à trouver les idées directrices du régime électoral qu'après avoir fait maintes expériences et maintes refontes.

Cependant, dès le début, une question importante au plus haut point fut soulevée et amena de grandes discussions, de vives polémiques qui eurent leur répercussion au sein même de l'Assemblée constituante. Comment concevait-on l'idée de la souveraineté du peuple? Comment la théorie de Rousseau était-elle entendue et interprétée ? Pense-t-on que tout le monde doive ou puisse être appelé à se gouverner lui-même par des mandataires qu'il élira ? Non, le peuple lui

semble trop ignorant encore pour qu'il puisse prendre part tout entier à la vie politique du pays. C'est surtout dans la classe rurale que l'ignorance atteint le maximum. Toute la faute retombe sur le clergé qui à cette époque était chargé de l'enseignement et qui ne s'acquittait pas de sa fonction de la façon la plus désirable, il le reconnaît lui-même dans les cahiers et procès-verbaux d'élections. D'après Mably (1), la masse du peuple lui semblait « un ramas d'hommes stupides, sots, ridicules, furieux ». La proportion des illettrés atteignait jusqu'à 76 °/₀ des électeurs. On ne songe donc pas, tout en proclamant la « souveraineté du peuple », à confier le gouvernement de la nation à cette masse ignorante du peuple dont le rôle sera pourtant si grand et le concours si précieux pour mener à bonne fin l'œuvre des dirigeants. Elle ne pouvait servir que d'instrument aux mains des privilégiés. Voilà pourquoi, sauf une exception en 1793, les constitutions de la Révolution prirent pour base le système censitaire et n'entendirent faire participer à la vie politique que cette classe de gens instruits ou fortunés que nous appelons aujourd'hui la bourgeoisie. Il y a donc à partir de ce moment comme un fossé entre la bourgeoisie et le peuple exclu de la cité politique.

---

(1) Aulard. — Histoire de la Révolution, p. 29.

Pendant que ce mouvement d'idées se dessinait dans le pays, quel était le rôle que jouaient les constituants? Nous allons voir que par une suite d'actes législatifs ils en viendront à faire triompher le principe aristocratique. Quelles sont donc ces mesures inspirées par les partisans du régime censitaire? Il s'agissait « de créer plus de citoyens intéressés au nouvel ordre de choses » (1). De là, création de biens nationaux par la possession des collectivités, monastiques ou autres, de là aussi suppression du droit d'aînesse et de masculinité, suppression du retrait lignager. Toutes ces mesures eurent donc pour effet, par le morcellement de la propriété, d'accroître considérablement le nombre des propriétaires et de réaliser dans les conditions des citoyens une uniformité plus grande. Désormais plus de société divisée en trois classes bien distinctes, mais une scission plus grande entre les possédants et les non possédants. De là va naître un individualisme à outrance qui va créer dans le pays une lutte de classes d'où sortira le triomphe du peuple.

Dès le premier moment la question se trouva posée. Le peuple de Paris tout entier avait concouru le 14 juillet à la victoire de l'Assemblée nationale sur la cour, et la nuit du 4 août avait con-

(1) Bardoux. — La bourgeoisie française, p. 30.

sacré le principe de l'égalité des droits, c'est-à-dire la démocratie, le suffrage universel. Il s'agissait maintenant de décider si les idées reçues de la bourgeoisie de 89 sur l'inaptitude politique des classes pauvres triompheraient, ou bien si tout d'abord la Déclaration des droits que d'aucuns hésitaient à inscrire en tête de la Constitution allait proclamer l'égalité des citoyens. Il y eut dans l'Assemblée parmi les hommes de la Révolution un parti démocratique et un parti bourgeois. Le preparti l'emporta, et dans une série de discours brillants, du 20 au 26 août, la déclaration fut votée.

Elle détruisait le passé, elle édifiait l'avenir. La Constitution de 1791 ne s'inspira pas des principes posés dans la Déclaration des droits, et ce fut après de longues et intéressantes discussions qu'elle assit le droit électoral sur la base du régime censitaire.

Si nous passons maintenant des principes à la pratique, voyons comment se constitua le droit électoral nouveau. Le premier texte sur la matière est le *décret du 22 décembre 1789*. Il ne pouvait pas maintenir l'ancienne organisation électorale. Il conserva cependant de l'ancien régime les deux degrés d'élection, les assemblées primaires et les assemblées électorales. Thouret fut désigné comme rapporteur. Il est intéressant de mentionner le changement d'opinion qui s'opéra dans l'esprit de l'Assemblée après la prise de la Bas-

tille. Avant cette date Mounier, parlant au nom du Comité de constitution, déclara le 9 juillet qu'il était dangereux « de placer l'autorité arbitraire dans la multitude (1). » Après la prise de la Bastille les membres du Comité n'osèrent pas exclure de la vie politique ceux qui par les armes avaient contribué pour la plus grande part à faire disparaître l'ancien régime avec son cortège de privilèges et d'abus criants. Les 20 et 21 juillet Sieyès lit au Comité de constitution un travail où il établit la première distinction entre les *citoyens actifs* et les *citoyens passifs*, désignant par le premier terme ceux qu'il admet au droit de prendre part et de contribuer à la formation des pouvoirs publics. Le gouverneur Morris dit alors aux constituants : « Vous allez décider que la faculté d'élire les représentants soient subordonnée dans les 83 départements aux trois proportions de territoire, de population et d'impôt direct (2). C'est qu'en effet l'impôt foncier dépendant du territoire et de la fortune va jouer un grand rôle dans la capacité politique pour les constituants. Il est permis de supposer que, à l'instar de ce même gouverneur Morris, partisan d'un gouvernement fort, comme

---

(1) Aulard, p. 61.

(2) Gouverneur Morris. — T. I., pièces justificatives, p. 520.

les modérés du Comité, ces derniers désirent que les richesses servent de contre-poids au nombre (1). Ils ne mettent pas cet argument en avant n'ayant pas à fournir de nouvelles armes à leurs adversaires qui, de toutes parts, les traitaient d'aristocrates.

Voici dans ses grandes lignes le projet de la Commission : *Pour être citoyen actif* il fallait remplir les conditions suivantes :

1° Etre Français ou devenu Français.

2° Etre majeur de 25 ans accomplis.

3° Etre domicilié en fait dans le canton depuis une année au moins.

4° Payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail.

5° Etre indépendant de tout état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages.

Il doit y avoir là une pensée politique d'un ordre plutôt démocratique, quoiqu'il ne semble à première vue qu'aristocratique ; on redoutait l'influence des notables et des classes riches sur leurs serviteurs (2). Et cette pensée contribue à assurer le succès de cette restriction, même auprès des démocrates.

Le 31 août, deux rapports furent déposés à

---

(1) Mémorial du gouverneur Morris, t. I., p. 220 et 222.
(2) Rapport de Thouret. — *Moniteur*, t. I, 29 sept. 1789.

l'Assemblée par Mounier et Lally-Tollendal (1). Lally-Tollendal voulait deux Chambres qui « formeraient avec le roi le triple pouvoir, mais ayant chacune un intérêt particulier, indépendamment de l'intérêt général qui leur est commun et une composition différente en même temps qu'elles font partie d'un même tout. » Comme conséquence il exige, pour être éligible, une propriété immobilière quelconque. « Un riche propriétaire, dit-il, a plus d'intérêt au maintien de la tranquillité publique, il a plus de motifs pour redouter les innovations. » Mounier exigeait une propriété territoriale représentant au minimum 12.000 livres de capital. Il voulait aussi que pour être électeur on fût domicilié dans le lieu où se faisait l'élection et qu'on y payât une imposition directe égale au prix de trois journées de travail. On s'aperçoit déjà que l'orientation est prise dans un sens qui peut paraître contraire aux principes d'abord posés et que ceux-là seuls désormais qui deviendront les adversaires irréductibles du régime censitaire en formation ne manqueront pas de rappeler quelquefois au cours de vives discussions.

La discussion essentielle, celle qui s'ouvrit dès le *20 octobre*, porte sur les conditions requises

(1) Arch. parl., 1re série, t. VIII, p. 231.

pour être citoyen actif et surtout sur la condition de cens.

La proposition du comité de constitution fut soutenue par Dupont de Nemours (1), élève des Physiocrates, qui voyait dans la propriété la base fondamentale de la société. Il est bon de rappeler qu'à cette époque la doctrine physiocratique était très en honneur et que les principes de Turgot avaient été mis en pratique déjà dans quelques Etats de l'Amérique du Nord. Turgot, dans son style vigoureux avait exprimé ces idées avec beaucoup de force : « Celui qui ne possède point de terre, dit-il, ne saurait avoir de patrie, que par le cœur, par l'opinion, par l'heureux préjugé de l'enfance (2).» Voilà comment Dupont de Nemours, pénétré de cette doctrine, imbu de ces idées, devait reprendre la théorie physiocratique dans les discussions au sein du Comité de constitution sur l'électorat et les faire prévaloir.

D'autres membres du Comité ne se contentaient pas d'affirmer que le droit de vote ne devait être accordé qu'aux possesseurs d'une fortune suffisante, mais ils ajoutaient que la condition censitaire aurait les plus heureux résultats sur la fortune générale du pays. Desmeuniers (3) en

---

(1) Archives parlementaires, 1re série, t. 9, p. 478.
(2) Œuvres de Turgot, t. 2, p. 511.
(3) Archives parlementaires, 1re série, t. 9, p. 217.

particulier se faisait le champion de cette idée et maintenait que tous les citoyens s'efforceraient de satisfaire à cette condition de la contribution des trois journées de travail et que tous ces efforts tendraient à accroître leur fortune et par conséquent le bien-être général. Ne devine-t-on pas dans l'exposé de cet argument l'idée qui fera dire plus tard à Guizot la phrase restée tristement célèbre : « Enrichissez-vous » quand il s'adressait aux citoyens qui ne remplissaient pas les conditions de cens exigées par la loi électorale.

Il faut reconnaître que cette condition de cens qu'on voulait imposer au citoyen actif était loin d'être conforme aux principes de la Déclaration des droits. Aussi cette proposition fut-elle tout de suite violemment attaquée par Robespierre, l'abbé Grégoire et le comte de Montlosier. Comme bien souvent en pareille occurrence ils se servirent d'un argument redoutable et qui avait de la portée sur les membres de l'assemblée : ils reprochèrent aux membres du Comité leur modérantisme, de faire œuvre antirévolutionnaire. « Il est maintenant trop tard, s'écriait Robespierre, de vouloir rétablir l'aristocratie des riches, nous sommes tous emportés par le torrent révolutionnaire (1). » Malgré ces reproches sévères, le Comité refusa

---

(1) *Moniteur*, 29 septembre 1789.

toute concession et notamment celle de Desmeuniers, rapporteur, qui exigeait du citoyen actif le paiement d'une contribution de trois journées de travail ou *équivalente*.

Un événement vint mettre un terme à toutes ces discussions : c'est l'émeute du 22 octobre qui n'était point faite pour servir la cause du peuple. Avant cette date, il y avait encore quelques flottements dans l'esprit des membres du Comité, et il était difficile de savoir dans quel sens on se prononcerait. L'émeute du 22 octobre eut pour effet fâcheux de porter la crainte dans le cerveau des timorés, et quoique la discussion ait repris plus ardente que jamais l'opinion de la majorité se dégageait très bien. C'est en vain que l'abbé Grégoire intervint dans le débat. « Pour être électeur ou éligible, dans une assemblée primaire, disait-il, il suffit d'être bon citoyen, d'avoir un jugement sain et un cœur français (1) ». Desmeuniers se récria et lui répondit qu'il ne fallait pas songer à établir le suffrage universel, car alors c'était ouvrir la porte des assemblées primaires aux indigents, aux mendiants, « qui ne paient pas tributs à l'État ». Et c'est ainsi que, malgré les protestations réitérées de Robes-

---

(1) *Moniteur*, 29 octobre 1791. Arch. parl., 1re série, t. IX, p. 479.

pierre, la proposition du Comité fut adoptée (1). Les domestiques étaient aussi écartés du droit de vote, car on pensait qu'ils n'étaient pas suffisamment à l'abri de la corruption ; c'est là une disposition qui sera maintenue par toutes les constitutions postérieures. Les faillis et les débiteurs insolvables étaient également écartés des assemblées primaires.

Quoique très peu nombreux, les partisans du suffrage universel avaient une autorité assez grande dans la Chambre, et malgré leur défaite ils ne se découragèrent point. C'est ainsi que, *lors de la discussion de la loi sur l'impôt des portes et fenêtres* (23 octobre 1790), ils essayèrent de tourner la loi en apportant l'amendement suivant : « Les conditions d'électorat relatives à la contribution directe déclarée nécessaire pour être citoyen actif seront censées remplies par tout citoyen qui, pendant deux ans consécutifs, aura payé volontairement un tribut civique égal à la valeur de cette contribution et pris l'engagement de le continuer. » C'est TARGET (2) qui le présenta le 3 décembre, au nom du Comité de constitution. Quoique l'idée fût bonne de vouloir élargir les bases du suffrage, la proposition Target, selon la ma-

(1) Art. 3. Loi du 22 décembre 1789.
(2) Arch. parl., 1re série t. IX, p. 221.

jorité de l'assemblée, allait trop loin et ne tendait à rien moins qu'à rétablir presque le suffrage universel. En effet, le DUC DE MORTEMART (1) lui fit entendre que, si cet amendement passait, la corruption s'opérerait sur une vaste échelle, et que « les gens riches achèteraient les suffrages en payant pendant deux ans la contribution des indigents ». Cette réponse n'eut pas le don de satisfaire Mirabeau : d'après lui, cet amendement n'allait pas à l'encontre des décrets sur la matière votés précédemment ; il affirma de plus « qu'on ne saurait pratiquer la corruption deux ans d'avance ». Cette mesure, qui devait être admise dans la Constitution de l'an III, fut repoussée par la Constituante dans la crainte de favoriser la corruption électorale.

Comment devaient être évaluées les journées de travail ? Le texte de la loi était formel, le prix de la journée de travail devait être « *local* », il ne pouvait donc être uniforme sur tous les points du territoire. La base qui était prise pour la fixation de ce prix, c'était assurément la richesse de la province, et cette richesse se révélait d'après le taux plus ou moins élevé des salaires.

Il y avait une lacune regrettable dans la loi, lacune qui donnera lieu à de nombreux abus. La

---

(1) Arch. parl., 1re série, t. IX, p. 380.

loi fixait la base du cens, mais elle laissait aux municipalités le soin d'en fixer la quotité. Aussi dans certaines villes détermina-t-on le prix de la journée de travail en l'assimilant à celle d'un ouvrier industriel. Il était à craindre que les autorités locales ne majorent ce prix pour rendre plus rigoureuses les conditions de cens, ou bien qu'elles ne « démocratisent » le droit de suffrage et ne rendent vaines les dispositions de la loi.

Charles de Lameth fit observer un jour à la tribune de la Chambre que la municipalité de Soissons avait fixé le prix de la journée de travail à 20 sols, alors que dans toute la province il n'était que de 12 sols. A l'instigation du Comité, la Constituante résolut alors de fixer comme taux maxima 20 sols (1) et décida que, lorsque les municipalités établiraient le taux au-dessous de 10 sols, elles devraient en référer à l'Assemblée nationale. Désormais le prix de la journée de travail n'était plus assimilé à celui d'un ouvrier industriel, mais bien à celui d'un ouvrier agricole parce qu'il subissait des variations moindres : et dans tous les cas la Constituante se réservait le droit de modifier ces bases afin de couper court aux abus qui pourraient se produire; mais, en

(1) Décret du 25 janvier 1790.

général, la tendance était de démocratiser le droit de suffrage et de l'élargir.

Par la *loi du 13 janvier 1791*, l'Assemblée apporta une modification notable à la législation en vigueur, elle décida que « la contribution de trois journées de travail était désormais payée par tous ceux qui auront quelques richesses foncières ou mobilières ou qui, réduits à leur travail journalier, exercent quelque profession qui leur procure un salaire plus fort que celui arrêté par le département pour la journée de travail, dans le territoire de leur municipalité (1). »

Robespierre, hostile à toute idée de cens, réintroduisit habilement la question dans la *séance du 25 janvier 1790* (2). Il alléguait que les habitants de l'Artois étaient l'objet d'une injustice criante : dans cette province, en effet, aucune contribution n'était perçue, les nouveaux impôts n'avaient pas encore remplacé les anciens, lesquels avaient été supprimés. Cette situation ne pouvait s'éterniser, car elle avait comme fâcheuse conséquence « l'exhérédation politique » qui frappait tous les citoyens de la province. Vivement émue de cet état de choses déplorable, l'Assemblée donna gain de cause à Robespierre en décrétant

(1) Loi du 13 janvier 1791, titre, art. 13.
(2) Arch. parl., 1re série, t. XI, p. 397.

que tous les citoyens remplissant toutes les conditions autres que celles de cens seraient citoyens actifs et éligibles (1).

On aperçoit par là clairement l'effort tenté par les démocrates pour élargir autant que possible le droit de suffrage. Sur un autre point également ils devaient l'emporter. Par la *loi du 28 février 1790* article 7 sur la constitution de l'armée, ils obtinrent une dispense des conditions de propriété et de contribution pour « tout militaire qui aura sera servi l'espace de seize ans sans interruption et sans reproche ». Les ecclésiastiques eux aussi étaient dispensés de la condition censitaire. Toutes ces mesures ne tendaient à rien moins qu'à rapprocher le système électoral du suffrage universel. Aussi Chapelier avait-il raison quand il disait « que les impôts étaient presque tous directs, et l'imposition équivalente à trois journées de travail était si faible que dans les lieux les plus opulents elle s'élève à trois livres et qu'elle est de trente sols dans les deux tiers de la France, il n'y a pas d'homme digne du nom de citoyen, il n'y a pas d'ouvrier sans talent, sans autre moyen que ses bras, sans industrie qui ne puisse supporter cette taxe commune et qui ne soit glorieux de la

(1) Loi du 2 février 1790, art. 6.

payer (2) ». D'après une statistique établie à cette époque sur 26 millions d'habitants, le nombre des électeurs aux assemblées primaires est évalué à 4.298, 360 citoyens en 1790.

Ainsi le droit de cité était accordé au sixième des citoyens. Quand on pense que, de nos jours, le nombre des électeurs inscrits est à peu près du quart de la population, on se rend aisément compte qu'à cette époque le suffrage était assez étendu et que la porte des assemblées primaires restait ouverte à un nombre encore assez considérable de citoyens. Sous l'influence des idées physiocratiques hostiles aux impôts de consommation, et aussi sous la poussée du mouvement populaire contre les impôts indirects de l'ancien régime, la Constituante réorganisa en 1790 le régime fiscal, supprima les droits sur les vins et spiritueux, sur le sel. Mais comme les dépenses nécessitaient un chiffre d'impôts de plus en plus fort, force fut aux financiers de l'époque de demander aux contributions directes presque toutes les ressources nécessaires à alimenter le budget. Et voilà comment de ce chef la quote-part de chacun s'en trouva sensiblement augmentée, et comment de ce fait la condition censitaire se trouva remplie par un nombre très considérable de citoyens. Le régime élec-

(2) Weill. — Les élections législatives depuis 1789, p. 8.

toral de l'époque pouvait à bon droit recevoir la dénomination de « suffrage universel des contribuables ». Ceux en effet qui ne payaient pas 4 fr. 50 d'impôts étaient l'infime minorité.

Une autre question, dont l'importance est très grande, devait préoccuper l'assemblée, celle de savoir si un cens serait établi pour faire partie des assemblées électorales de département, puis pour être éligible à l'Assemblée nationale.

D'après le projet du Comité de constitution, on devait exiger, des électeurs du deuxième degré, des conditions plus rigoureuses de cens, et on s'était arrêté au paiement d'une contribution directe égale à la valeur de 10 journées de travail. C'était là une aggravation du système électoral, mais la proposition fut votée sans avoir soulevé trop de protestations. La majorité des constituants pensaient que, pour être grand électeur, une condition s'imposait : celle de détenteur d'une certaine propriété. Elle manifesta ainsi son sentiment par l'organe de Desmeuniers, mais Dupont de Nemours se récria : « La seule qualité, pour être éligible, devrait être celle-ci : paraître aux électeurs propre à faire leurs affaires... j'ai toujours pensé que la capacité devait suffire et que, pour être élu, il ne fallait qu'être choisi. » De Virieu vint soutenir à la tribune une opinion diamétralement opposée : « L'élu, dit-il, appartenant à la nation toute entière, la nation devrait être libre

d'ajouter telles conditions qu'il lui plairait. » De là sa proposition tendant à exiger une « propriété foncière suffisante (1) ».

Dans le projet du Comité il était enfin question de conditions de cens imposées aux éligibles. Les protestations que soulevèrent ces dispositions du projet furent si violentes qu'on dut y renoncer. On doit laisser aux électeurs, disait-on, le libre choix de leurs représentants : il suffit que les candidats présentent des garanties suffisantes de capacité. Mais quelle présomption de capacité était meilleure que la possession d'une certaine fortune ? répondaient les membres du Comité. D'autre part, n'était-il pas à craindre que l'accès à la Chambre de représentants sans moyens suffisants d'existence n'entraînât la corruption, rendue de ce chef plus facile ? Tous ces arguments étaient présentés avec assez de force pour qu'ils obtinssent faveur auprès de l'Assemblée. Voilà pourquoi, dans le projet du Comité, on avait inséré des conditions d'éligibilité assez rigoureuses : possession d'une propriété foncière quelconque, et paiement d'une contribution au moins équivalente à un marc d'argent (environ 54 fr.).

---

(1) Aulard. — Hist. Rév., p. 69 ; de Virieu, parlant des citoyens exclus de l'éligibilité, s'écriait : « Qu'ils deviennent propriétaires et rien ne les empêchera d'en jouir. »

« Les membres du Comité de constitution prétendaient ainsi satisfaire à la fois les aspirations démocratiques et rassurer les sentiments conservateurs, en donnant aux classes inférieures un rôle dans l'élection, mais un rôle assez atténué pour être inoffensif (1). »

Les débats furent orageux, Pétion, le premier, se déclara partisan de la liberté la plus large quant à l'éligibilité, du moment qu'on avait apporté des entraves pour la composition des assemblées primaires et électorales. L'abbé Thibault appuya ses dires car, selon lui, le maintien de cette proposition entraînait l'exclusion de nombreux ecclésiastiques. Cazalès se prononça carrément en sens inverse : « Le négociant, dit-il, est citoyen du monde entier et peut transporter sa propriété partout où il trouve la paix et le bonheur. Le propriétaire, lui, est attaché à la glèbe, il ne peut vivre que là, il doit donc posséder tous les moyens de soutenir, de défendre et de rendre heureuse cette existence. Je demande, d'après ces réflexions, que l'on exige une propriété foncière de 1.200 livres de revenus (2). » C'est Barrère qui lui donna la réplique : « N'admettez-vous que des propriétaires ? Vous blessez les droits des autres

(1) Jaurès. — Constituante, p. 389.
(2) Weill. — Les élections législatives depuis 1789, p. 8.

citoyens, également intéressés à la formation des lois. Admettez-vous les hommes sans propriété ? Vous livrez l'Etat et les impôts à des hommes moins attachés à leur patrie. Enfin, si vous exigez une forte contribution, comme celle du marc d'argent, vous éloignez de l'Assemblée nationale les deux tiers des habitants du royaume. Que deviendront les artistes, les gens de lettres, les personnes utiles vouées à l'instruction ? (1) »

Immédiatement après son discours, il déposa un amendement tendant à ramener la condition censitaire au paiement d'une contribution équivalente à la valeur de 50 journées de travail, mais sa motion ne prévalut pas et c'est Barrère qui rallia à lui les suffrages de la majorité grâce à la force intrépide d'une parole exercée à tous les combats : « Substituez la confiance au marc d'argent ! » s'écria-t-il du haut de la tribune.

Dans la suite, des efforts très sérieux furent tentés pour atténuer les conséquences des conditions censitaires imposées aux grands électeurs. Le décret électoral subit une première entorse au sujet de la question des fils de famille. Ils ne possédaient rien par eux-mêmes, leurs ascendants seuls détenaient toute la fortune patrimoniale et il était injuste d'écarter des collèges de département ceux

---

(1) Jaurès. — Constituante, p. 390.

qui pouvaient présenter des garanties sérieuses de capacité. « C'est en réclamant contre l'aristocratie, dit-il, que vous avez préparé la régénération, et vos décrets consacrent l'aristocratie de l'argent ; mais vous n'avez pu mettre la richesse au-dessus de la justice : on ne peut capituler avec le principe, quand de ce principe il doit naître des hommes. »

La proposition de Charles de Laurette fut repoussée, mais à une faible majorité. Pour atténuer les effets antidémocratiques des conditions censitaires imposées, le Comité de constitution proposa un nouvel amendement pour dispenser du cens les grands électeurs qui obtiendraient les trois quarts des suffrages. Rœderer parla en faveur du projet du Comité, mais la majorité fut intraitable et l'amendement fut rejeté. Quelques questions de détail furent réservées pour la fin de la discussion qui se termina à la fin du mois de décembre après avoir tranché la question des faillis et banqueroutiers.

Le décret consacrant le droit électoral de la Révolution fut voté le 22 décembre 1789 ; il forme une sorte de code organisant pleinement le régime censitaire. Il reçut sa première application pour les élections à l'Assemblée législative et l'on put constater avec plaisir que, quoique le décret fût entaché d'un esprit antidémocratique, le choix des électeurs ne fut en aucune façon entravé et put se porter sur les plus capables,

Une *instruction du 8 janvier 1790* vint préciser ce qu'il fallait entendre par toute imposition foncière ou personnelle et fit rentrer dans la définition les vingtièmes, la taille et l'imposition au rachat des corvées, telle qu'elle a lieu maintenant.

Mirabeau, hostile au privilège de la classe bourgeoise, proposa un système assez ingénieux (1). Il voulait d'abord abaisser l'âge de l'électorat à 21 ans pour les élections municipales. De plus, il voulait que tout candidat à la députation pût fournir des preuves de bon administrateur ; c'est ainsi que, dans son projet très original, il exigeait que, pour être éligible, on ait fait partie de l'administration de département ou de district.

« Faire d'une certaine condition de fortune, disait Mirabeau, une condition d'éligibilité, c'est déshériter d'un droit naturel ceux qui ne la possèdent pas ; fixer à la marche des événements un droit égal pour tous, c'est laisser à tous les mêmes droits et les mêmes espérances. » Le système de Mirabeau fut rejeté et les conditions censitaires maintenues, car, comme le fit très bien remarquer Barnave à la tribune, l'Assemblée deviendrait de ce fait l'apanage de quelques hommes seulement,

(1) *Moniteur*, 10 décembre 1789.

qui auraient eu la bonne fortune de faire partie de l'administration du pays.

§ 2. — Application du régime censitaire

Ce n'est pas au début qu'il faut chercher, de la part du peuple, ces violentes protestations qui amèneront la modification de la loi électorale. Non, à cette époque, au contraire, on était trop satisfait d'avoir enfin une organisation, si défectueuse qu'elle pût être, pour qu'on osât porter atteinte à ses dispositions essentielles. Nous avons vu comment elle donnait au pays une représentation quasi-nationale, comment elle favorisait l'envahissement des assemblées primaires par les masses populaires. Au début donc, la satisfaction était générale et, ce qui rendait l'électeur encore plus confiant, c'est la pratique du mandat impératif qui permettait aux électeurs du premier degré d'exercer, sur le résultat final des élections, une influence très grande.

Cette institution fonctionna si bien que, si on l'avait maintenue, elle eût abouti à jeter le discrédit sur les assemblées du second degré, lesquelles seraient devenues un simple instrument entre les mains des électeurs primaires.

Ce qui venait rehausser l'influence de ces assemblées de second ordre, c'est la sélection qui

s'opérait pour leur recrutement par la mise en œuvre des lois et règlements sur la matière. Les conditions d'éligibilité n'étaient pas les seules causes d'empêchement pour certains citoyens désireux de devenir représentants. Lorsqu'on songe que les réunions des électeurs du second degré duraient parfois des semaines entières au chef-lieu, on se rendra compte que tout le monde ne pouvait supporter une aussi longue absence loin de ses affaires sans porter un grave préjudice à sa situation, soit commerciale, soit industrielle.

Après l'élection de l'Assemblée législative qui eut lieu sous l'empire du décret du 22 décembre 1789, la Constituante non encore dissoute remania, pour lui donner une place dans la Constitution des 3-14 septembre 1791, le régime électoral qu'elle avait elle-même institué. Le parti démocratique n'existait pas encore au sein de l'Assemblée, et cependant un groupe d'hommes très remuants, très intrigants, s'était formé dans le seul but de détruire l'édifice électoral si compliqué et de le remplacer par le suffrage universel pur et simple.

C'est au marc d'argent que s'adressaient surtout leurs critiques. Lors de sa discussion, Camille Desmoulins disait aux gens d'église qui siégeaient à l'Assemblée : « Oh ! prêtres stupides ! prêtres fourbes qui avez voté cette loi, ne voyez-vous pas que Jésus-Christ aurait été inéligible et

que vous reléguez votre Dieu parmi la canaille! » Il déclarait plus tard que le décret du 22 décembre 1789 « vient de constituer la France en gouvernement aristocratique; c'est la plus grande victoire que les mauvais citoyens aient remporté à l'Assemblée nationale. Pour faire sentir toute l'absurdité de ce décret, il suffit de dire que J.-J. Rousseau, Corneille, Mably n'auraient pas été éligibles. Mais que voulez-vous dire avec ce mot de citoyen actif tant répété? Les citoyens actifs, ce sont ceux qui ont pris la Bastille, ce sont ceux qui défrichent les champs (1) ».

L'opposition ne s'arrêta pas là et Condorcet présenta en janvier 1790 un mémoire, où il dénonçait les graves inconvénients que présentait le système électoral. Sa mise en pratique devait en révéler toutes les lacunes, toutes les défectuosités. Les élections qui eurent lieu en janvier 1790 dans les départements et pour les municipalités étalèrent au grand jour les défauts du système. De toutes parts, parviennent à la Chambre des rapports qui révèlent les difficultés que viennent de créer les conditions censitaires imposées aux citoyens.

Mouret, syndic de Lescar (chef-lieu de canton des Basses-Pyrénées), écrit le 7 mars au président de l'Assemblée nationale que les élections ont eu

(1) N° 3 des Révolutions de France et de Brabant.

lieu le 26 février. La commune compte environ 2.200 habitants. On n'a pu élire que 12 notables au lieu de 19 « à raison du décret qui exige le paiement de 10 journées de travail pour être éligible. Il en serait autrement si cette condition était modérée, si elle était fixée à 40 sols pour élire et 4 francs pour être élu. Les 2/3 des habitants de cette ville ne seraient pas exclus comme ils le sont de participer aux charges honorables et condamnés à croupir dans une inaction avilissante (1).» A Rébenac en Béarn, paroisse de 1.100 âmes dont les habitants sont en partie laboureurs, en partie « fabricants de laines et autres métiers » la journée de travail a été fixée à 6 sols sans quoi il n'y aurait eu que 12 éligibles tandis qu'il en fallait 19 pour former la municipalité. Il s'est trouvé environ 130 citoyens actifs (2).

Plusieurs difficultés d'interprétation surgirent avec la mise en pratique du décret. Malgré qu'une instruction du 8 janvier 1790 fût venue apporter des éclaircissements sur certains points, des difficultés s'élevèrent sur le point de savoir ce qu'on entendait par contribution directe. Il fallait donner à nouveau des explications sur cette matière pour sortir d'embarras les députés de Marseille.

---

(1) Aulard. — *Op. cit.*, p. 75.
(2) — — —

Les rapports des municipalités nous signalent un abus qui se reproduisait souvent : chaque commune avait, d'après le décret du 22 décembre, à fixer le prix de la journée de travail, mais on s'aperçut bien vite qu'elles ne prenaient pas toujours le prix moyen d'une journée de travail agricole et que bien souvent elles « démocratisaient » ou « aristocratisaient » les conditions censitaires suivant leur opinion sur ce point. De là de grandes inégalités régnaient dans le pays.

Mais ce n'était pas tout. C'est surtout à Paris que les inégalités devinrent choquantes et criantes à la fois. Le système alla au début admirablement bien. Personne n'eut à s'en plaindre. Mais dès qu'on pensa à la *délaxe des loyers* pour la fixation des impôts à percevoir, on ne s'aperçut pas que du même coup on fermait la porte des assemblées primaires à un nombre considérable de citoyens. Cette mesure avait lésé un très grand nombre d'ouvriers parisiens et même de petits bourgeois qui se contentaient d'un loyer modeste.

Mais ils ne furent pas les seuls à protester : la classe des gens aisés se voyait atteinte elle aussi par cette mesure qui lui rendait impossible l'accès au Parlement, comme aux assemblées provinciales. La mise en vigueur de ce décret souleva la colère de Marat. Dans son journal *l'Ami du Peuple*, à la date du 30 juin 1790, il écrit : « Qu'au-

rons-nous gagné à détruire l'aristocratie des nobles si elle est remplacée par l'aristocratie des riches ? et si nous devons gémir sous le joug de ces nouveaux parvenus, mieux valait conserver les ordres privilégiés. ».

Ainsi donc le parti démocratique qui se forma non parmi la masse rurale du peuple, comme on serait tenté de le croire, mais bien parmi les bourgeois, eut des adhérents de plus en plus nombreux et mit à sa tête Robespierre, Buzot, Pétion, Grégoire. Ces novateurs prirent pour tâche de rendre le suffrage universel une thèse populaire et de provoquer un mouvement d'opinion contre le décret du 22 décembre.

L'agitation anticensitaire commença en avril 1791 par un discours de Robespierre qui eut un grand retentissement. Ce grand orateur, qui s'était mis à la tête du mouvement, fit imprimer un discours que des circonstances imprévues ne lui avaient pas permis de prononcer à l'Assemblée et dans lequel il réclamait le suffrage universel.

Ce discours fut lut aux Cordeliers le 20 avril 1791. Robespierre marque d'une façon très nette son hostilité contre le système du 22 décembre et, le 28 mai, dans le débat sur la convocation des électeurs de la Législative, il saisit l'occasion de prononcer un discours en faveur du suffrage universel. Le rôle des sociétés populaires contribua beaucoup à accentuer le mouvement d'opinion

en faveur de l'abolition du cens, et, grâce aux clubs, de toutes parts des adresses et pétitions parviennent à l'Assemblée pour demander la suppression de toute distinction entre citoyens actifs et citoyens passifs. L'influence de Mme Roland est à noter dans ce mouvement des idées : la propagande qu'elle fit ne contribua pas peu à envenimer les choses.

Le parti anticensitaire continue aussi à progresser dans une partie de la société cultivée, parmi les démocrates lettrés, jusqu'au mois de juillet 1791. A ce moment il est si important que l'Assemblée, après l'affaire du Champ-de-Mars, en sentit toute la gravité et comprit que des réformes urgentes devaient être apportées au décret du 22 décembre.

Il ne faut pas croire d'ailleurs que la Constituante resta jusqu'à cette date indifférente au mouvement d'opinion. Bien au contraire : à plusieurs reprises elle dut revenir sur le décret pour y apporter quelques retouches plus ou moins importantes.

Un fait très curieux à signaler : c'est l'insouciance du citoyen qui a pour la première fois à remplir son devoir d'électeur. Beaucoup d'élections traînent parce que les votants manquent d'expérience, parce que les formalités sont compliquées, parce que l'opinion est divisée et que les partis sont très nombreux.

Comment s'expliquer ce peu d'empressement de l'électeur à jouir de ses prérogatives, alors que les représentants ont été obligés de livrer de véritables luttes pour arracher pied à pied à l'ancien régime tout ce qu'il contenait d'inégalités et d'abus ? Pourquoi cette indifférence, ou plutôt cette répulsion ? N'était-il pas, au contraire, enviable pour un citoyen désireux de popularité de jouer un rôle dans les affaires publiques ? Quoique le cens ait apporté des restrictions au droit de vote et réduit dans une certaine mesure la liste des électeurs, celle-ci était encore assez longue et suffisante pour donner à la Chambre l'expression de la volonté générale.

Nous avons déjà parlé des formalités compliquées qu'il fallait accomplir pour se faire inscrire sur les listes électorales ; il faut ajouter à cela la longueur des opérations de votes et on s'expliquera pourquoi le nombre d'abstentionnistes était si grand. En août et septembre 91 à Tours les élections se prolongent pendant 13 jours; à Troyes, en janvier 1790, au lieu de 3 jours, elles occupent trois semaines ; à Paris, en septembre et octobre 1791, rien que pour choisir les députés, elles durent 37 jours ; en nombre d'endroits, elles sont contestées, cassées et recommencent. Plus de 6 millions d'électeurs, sur un nombre total de 7 millions, se tiennent à l'écart des assemblées primaires et, « dans tous les départements, sur

5 électeurs du second degré, à peine en est-il un qui se soit acquitté de son mandat (1) ». A Paris, les élections d'octobre 1790 sont remarquables par la quantité considérable d'abstentionnistes. Dans le quartier des Enfants-Rouges, il n'y eut que 257 votants sur 1573 électeurs ; dans le quartier du Théâtre-Français, 497 sur 2617 inscrits (2).

Et voilà pourquoi c'est l'élément bourgeois qui va dominer dans toutes nos assemblées révolutionnaires, parce que tous députés n'auront été désignés que par les électeurs appartenant à cette classe, c'est-à-dire par tous ceux qui offrent des garanties d'instruction et d'éducation.

Malgré cela, la loi du 22 décembre 1789 n'eut pas le résultat espéré par la majorité de l'Assemblée constituante. Les rédacteurs de la loi électorale ont pu croire, en l'élaborant, que parmi les nouveaux élus les démocrates ne se trouveraient pas en nombre suffisant pour former un puissant parti au sein de l'Assemblée : leur attente fut trompée. Dans certaines circonscriptions, ce furent les abstentions qui favorisèrent les candidats du

(1) Taine. — Origines de la France contemporaine, t. I, p. 264.

(2) Aulard. — *Op. cit.*, p. 159.

parti ouvrier, et c'est grâce à ce nombre considérable d'abstentionnistes qu'ils purent siéger à la Chambre. C'est ainsi qu'à Paris furent élus, comme administrateurs du département de la Seine, Danton et Kersaint.

Attaquée par tous les partis, cette loi électorale ne pouvait rester indemne. C'est Robespierre (1) qui réussit à y porter les premiers coups. Il remit la question sur le tapis d'une façon très habile du reste. Les électeurs de l'Artois avaient déposé une pétition à la Chambre, dans laquelle ils se plaignaient de l'impossibilité qu'il y avait à mettre en pratique le système censitaire. Robespierre se fit le défenseur de ses compatriotes et demanda qu'on lui donnât des explications sur ce qu'il fallait entendre par contributions nécessaires pour être électeur et éligible. « Des contributions directes personnelles et réelles, dit-il, sont établies dans une grande partie du royaume. Dans l'Artois et les pays qui l'avoisinent, on paye peu de contributions directes, la corvée n'y existe pas, la taille et la capitation y sont converties en impositions indirectes. Il en est de même des contributions supportées par les propriétaires de fonds... Ainsi cette province ne contiendrait qu'un petit nombre de citoyens actifs ; ainsi une part consi-

---

(1) Arch. parl., 1re série, t. XI, p. 397.

dérable des habitants de la France seraient frappés de l'exhérédation politique... Prononcez sur cette importante réclamation ; nous la soumettrons à votre justice, à la raison que vous a dictée la Déclaration des droits. Jetez vos yeux sur cette classe si intéressante qu'on désigne avec mépris sous le nom de peuple (1).

Ce beau plaidoyer n'arriva pas à convaincre l'Assemblée, la proposition fut renvoyée au Comité de constitution. Après avoir mûrement étudié la question, le Comité fit adopter, le 2 février 1790, la proposition suivante : « Dans les lieux où il n'y a, ni contribution territoriale, ni contributions directes, soit parce qu'elles sont converties en impositions indirectes, soit pour toute autre cause, il est décrété provisoirement, et jusqu'à la nouvelle organisation de l'impôt, que tous les citoyens sont réputés citoyens actifs, excepté ceux qui, dans les villes, n'auront ni facultés, ni propriétés connues, ni d'ailleurs aucun métier, et dans les campagnes ceux qui n'auront ni propriété foncière, ni métier, et qui ne tiendront pas une métairie de 30 livres de bail (2). »

On se rend immédiatement compte de l'importance de ce décret, car il établissait le suffrage

(1) *Moniteur*, 25 janvier 90.
(2) *Moniteur*, 2 février 90.

universel dans les provinces qui étaient dans les mêmes conditions que l'Artois, et elles étaient nombreuses. De plus, quoique possédant un caractère provisoire, cette mesure reçut application pendant un laps de temps suffisamment long pour créer dans le pays des inégalités fâcheuses. Les citoyens à qui on venait d'accorder le droit de vote furent à même de constater les heureux effets du suffrage universel et ne voulurent plus s'en départir : ils allèrent même jusqu'à mener campagne contre les partisans du suffrage restreint. C'est ainsi qu'à Saint-Jean-de-Luz, les élections furent faites sans condition de cens conformément au décret du 2 février, quoique cependant on perçût dans ce district certaines contributions directes.

Par l'organe de Target une requête fut adressée au nom du Comité de constitution à l'Assemblée pour qu'on surveillât de plus près l'application du décret du 2 février. Sur l'intervention de Robespierre une enquête dut établir s'il existait dans ce district un chiffre suffisamment élevé de contributions directes. Et cette enquête révéla en effet l'existence de capitations et de vingtièmes. Il n'en fallut pas davantage pour que les partisans du suffrage restreint signalent l'abus commis et demandent, par voie de conséquence, l'abrogation du décret du 2 février qui n'avait plus sa raison d'être. L'Assemblée montra bien par là qu'elle se

souciait peu de devenir par trop favorable à la démocratie et accepta d'emblée la motion déposée par Target (1).

Là ne devait pas se borner le rôle du législateur. De nouvelles difficultés avaient surgi au sujet de la *fixation du prix de la journée de travail.* L'Assemblée en comprit tout de suite la nécessité. Dans chaque circonscription, selon que l'on « aristocratisait » ou « démocratisait » le cens électoral, on voyait le nombre des électeurs diminuer ou s'accroître dans de notables proportions. Et la mesure paraissait très dangereuse pour le cas où l'Assemblée aurait cédé au désir de voir le nombre des électeurs plus restreint que dans la législation précédente. C'était en effet porter atteinte au droit de certains censitaires qui se voyaient touchés par cette mesure. Devait-on réduire le prix de la journée, c'était réduire du même coup les garanties de capacité que devaient présenter les citoyens pour être éligibles. Ou bien devait-on rendre plus dures les conditions d'éligibilité ? C'était alors fermer la porte des assemblées primaires ou supérieures à un nombre trop considérable de citoyens. Et ceci nous explique les différences quelquefois profondes qui existaient entre le taux établi dans les communes voi-

(1) *Moniteur*, 18 avril 1790.

sines, taux qui variait selon les tendances des municipalités.

La Constituante voulut mettre fin à ces abus et c'est pourquoi, le *15 janvier 1790*, elle rendit le décret suivant : « Considérant que, forcée d'imposer quelques conditions à la qualité du citoyen actif, elle a dû rendre au peuple ces conditions aussi faciles à remplir qu'il est possible ; que le prix des journées de travail exigées pour être citoyen actif ne doit pas être fixé sur les journées d'industrie, susceptibles de beaucoup de variations, mais sur celles employées au travail de la terre ; elle décrète que, dans la fixation du prix du travail à ce point de vue, on ne pourrait excéder la somme de 20 sols (1).

Pour les municipalités dont la tendance était d'évaluer le plus bas possible le prix de la journée, le Comité de constitution dut statuer le 30 mars 1790, et la décision prise fut que, si les municipalités peuvent évaluer les journées de travail à un prix inférieur à 20 sols, elle ne doivent pas abaisser ridiculement ce prix pour augmenter leur influence (2).

Une autre difficulté se présentait aux yeux du législateur. Il s'agissait de savoir si le paiement

---

(1) Duvergier. — Tome I, p. 110.
(2) Duvergier. — Tome I, p. 167.

des contributions exigées pour que la condition de cens fût remplie, *pouvait être volontaire*. Etait-il possible de méconnaître les restrictions du décret du 22 décembre et avait-on la faculté de payer volontairement le prix de trois journées de travail alors qu'on n'était inscrit sur aucun rôle des contributions ? L'Assemblée ne pouvait l'admettre et quoique le Comité de constitution eût fait la proposition d'imposer cette contribution à tous ceux qui avaient les ressources suffisantes pour y faire face, elle dut statuer sur ce point. Rœderer eut beau jeu en mettant en avant l'argument de la corruption devenue plus facile.

Mais, sur l'intervention de Robespierre, la Chambre se ressaisit et pour se rendre populaire elle vota une mesure qui élargissait le droit de suffrage. Il fut en effet décidé que la contribution serait imposée « à tous ceux qui possédaient quelque richesse foncière ou mobilière, ou qui réduits à leur travail journalier exerçaient quelque profession qui leur rapportât chaque jour plus que le prix électoral de la journée déterminée par la municipalité (1) ».

---

(1) *Moniteur* du 9 février 1790.

CHAPITRE II

Constitution du 3 septembre 1791

Le décret du 22 décembre 1789 fut abrogé par la Constitution du 3 septembre 1791. Cependant quelques-unes de ses dispositions essentielles furent maintenues, notamment les deux degrés d'élection et la division des citoyens actifs et non actifs.

Lorsque les députés de la Législative furent élus, toujours d'après la loi électorale ancienne, les membres de la Constituante ne s'étaient pas encore séparés. Il décidèrent alors de clore dignement la liste déjà assez longue des réformes qu'ils avaient opérées pour le bien du pays par une réforme électorale. Il suffisait de combler les lacunes regrettables qu'on pouvait rencontrer dans

le décret du 22 décembre, réunir en faisceau les dispositions additionnelles qui avaient été votées depuis pour avoir une législation électorale édifiée sur de bons et solides fondements.

Mais il était à craindre précisément que par ce remaniement, par cette refonte, les membres de la Constituante ne fissent des retouches si sérieuses que les dispositions primitives eussent été aggravées au détriment de la démocratie. Le système censitaire que nous offrait le décret du 22 décembre était déjà trop empreint d'un esprit aristocratique pour qu'on pût impunément le rendre plus sévère. Et cependant nous verrons qu'une fois le remaniement opéré, les modifications qui auront été apportées, quoiqu'ayant les apparences démocratiques, n'auront servi qu'à rendre plus difficiles encore les conditions d'accès aux assemblées primaires.

Il est inutile de rappeler les vives critiques qu'avait précédemment soulevées la proposition du marc d'argent, les protestations des députés démocrates, les pétitions nombreuses qui avaient été déposées sur le bureau de l'Assemblée ; aussi la Constituante, dans son travail de révision, ne songea-t-elle pas à l'instituer : c'était là une réelle concession à l'opinion démocratique, mais la Constituante se hâta d'exagérer les conditions d'électorat, d'accentuer le régime censitaire des électeurs du 2e degré, ce qui détruisait les heureux effets

qu'aurait pu produire l'absence de condition d'éligibilité.

L'acte constitutionnel des 3-14 septembre 1791 renferme une innovation très importante, attendue depuis longtemps : « Tous les citoyens actifs, quel que soit leur état, pourront être des représentants de la nation (1). »

En revanche, et comme contre-partie de cette concession à l'esprit démocratique, le recrutement du second degré de l'électorat se trouvait fort rétréci.

« Nul ne pourra être nommé électeur s'il ne réunit les conditions nécessaires pour être citoyen actif, savoir : dans les villes au-dessus de 6.000 âmes, celles d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de la contribution à un revenu égal à la valeur locale de 200 journées de travail ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de 150 journées de travail.

Dans les villes au-dessous de 6.000 âmes, celles d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de 150 journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur

---

(1) Titre 3, Chap. 1, Section 3, Article 3,

de 100 journées de travail. Et, dans les campagnes, celles d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué dans les rôles des contributions à un revenu égal à la valeur locale de 150 journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués sur les mêmes rôles à la valeur de 400 journées de travail.

A l'égard de ceux qui étaient en même temps propriétaires et usufruitiers d'une part, et locataires, métayers ou fermiers de l'autre, leurs facultés à ces divers titres seront cumulées jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité (1).

Tous les six ans le corps législatif devait fixer le maximum et le minimum de la valeur de la journée de travail, et les administrateurs de département en faire la détermination locale pour chaque district (2).

Ainsi, alors qu'on continuait à n'écarter des assemblées primaires que les citoyens ne payant pas une contribution égale à la valeur de trois journées de travail, c'est-à-dire ne supportant en rien le poids des charges publiques, la loi exigeait des électeurs du second degré des conditions de cens très lourdes et pas du tout aux repré-

(1) Const. 3-14 sept. 1791, art. 7, section 2.
(2) Const. 3-14 sept. 1791, art. 3 et 7.

sentants du peuple. Il n'est pas douteux que les constituants aient voulu par là faire des concessions au parti de la réaction ; d'ailleurs les circonstances dans lesquelles ces articles furent votés révèlent la pensée entière du législateur. Le discours de Barnave, dans la séance du 11 août 1791, enlève toute équivoque à cet égard (1).

Ainsi les électeurs secondaires étaient choisis parmi la classe moyenne et aisée, et, d'après M. Taine, leur nombre ne dépassait pas 100.000. Barnave (2) exprimait les vœux de la majorité quand il disait : « C'est dans la classe moyenne qu'il faut chercher des électeurs, et je demande à tous ceux qui m'entendent si c'est une contribution de dix journées de travail qui constitue cette classe moyenne et qui peut assurer à la société un degré certain de sécurité. » Ce qui est étrange, c'est

(1) *Moniteur*, 12 août 1791 : « Je dis que du moment que l'électeur n'a pas la somme de propriété suffisante pour se passer de travail pendant un certain temps et pour faire les frais de son transport dans le lieu de l'élection, il faut qu'il arrive de ces trois choses l'une : ou qu'il s'abstienne de l'élection, ou qu'il soit payé par l'Etat, ou bien enfin qu'il soit payé par celui qui veut être élu... Un cens trop faible, loin de favoriser les agriculteurs et les artisans, amène l'envahissement, des assemblées du second degré, par des journalistes et des libellistes animés pour l'intrigue. »

(2) Arch. parl., série 1, t. 29, p. 219.

que lorsque, le 5 août 1791, Thouret (1), au nom du Comité de constitution, proposa, dans son rapport, de rejeter l'institution du marc d'argent; ceux qui autrefois s'en étaient montrés les détracteurs les plus acharnés furent de ceux qui réclamèrent son établissement dans la Constitution. Rares furent ceux qui demandèrent l'abolition complète de tout cens : Robespierre, seul, resta fidèle au principe du suffrage universel.

Il ne faut pas croire que le vote des articles se fit avec toute la facilité et toute la tranquillité désirables. Le Comité de constitution s'inquiétait de voir soulever de violentes polémiques et ses prévisions ne manquèrent pas de se réaliser, car les discussions qui s'engagèrent à ce sujet furent parfois très vives. Certains orateurs eussent voulu qu'on supprimât l'élection à deux degrés, afin que l'électeur prît une part plus directe, plus immédiate à la nomination des représentants, afin qu'ils fussent plus assurés d'un bon choix et que la représentation nationale fut mieux garantie.

Le 11 août, Thouret (2) déposa une proposition dans laquelle il fixait la contribution, exigée des électeurs, à 40 journées de travail. Et les raisons qu'il donnait étaient les suivantes : « L'ancien

(1) Arch. parl., série 1, t. 29, p. 270.
(2) Arch. parl., 1re série, t. 29, p. 308.

mode d'élection n'est pas bon, car, par là, on exclut des citoyens d'un mérite reconnu et on ne s'assure pas assez contre des élections mauvaises, et l'on pourrait avoir une mauvaise législation composée d'hommes qui paieraient tous le marc d'argent. » Thouret indiquait nettement la nécessité de n'admettre, au second degré de l'électorat, que des citoyens choisis « entre l'extrême pauvreté et l'extrême opulence », c'est-à-dire appartenant à la classe moyenne et aisée. Robespierre (1) répondit à cette thèse en montrant que « les comités proposent de substituer à une condition mauvaise, une condition plus injuste et plus onéreuse encore... Le peuple est-il libre dans le choix de ses représentants s'il ne l'est pas dans le choix de ses intermédiaires ? Que nous importe qu'il n'y ait plus de noblesse féodale si vous y substituez une distinction plus réelle à laquelle vous attachez un droit politique?... D'après les principes de vos comités, nous devrions rougir d'avoir élevé une statue à J.-J. Rousseau, parce qu'il ne pourrait pas payer le marc d'argent..... » Pétion combattit, lui aussi, la proposition du Comité (2) : « Il est à désirer que les assemblées

---

(1) Arch. parl., 1re série, t. 29, p. 360.
(2) Arch. parl., 1re série, t. 29, p. 361.

des électeurs soient nombreuses afin que la représentation soit véritablement nationale. »

Une deuxième proposition de Thouret fut votée, le 27 août 1791, dans les termes déjà énoncés, quoique Rewbell s'y opposât d'une façon tout à fait systématique.

D'après la nouvelle constitution il fallait pour être citoyen actif, outre les conditions censitaires: 1° être inscrit dans la municipalité de son domicile comme garde national ; 2° avoir porté le serment civique. Etaient exclus de l'exercice des droits de citoyen, ceux qui étaient en état d'accusation et ceux qui, après avoir été constitués en état de faillite ou d'insolvabilité prouvé par des pièces authentiques, ne rapportaient pas un acquit général de leurs créances.

La Constitution de 1791, au lieu de prendre comme le décret du 22 décembre la contribution pour base de l'électorat, prenait le revenu : le prix de la journée de travail variait de 10 à 20 sous ; Barnave et Thouret, en se basant sur ces chiffres, évaluaient en moyenne à environ 150 ou 200 livres de revenu le cens imposé à l'électeur par la Constitution de 1791. Ces conditions étaient beaucoup plus rigoureuses que celles qui étaient mentionnées par le décret de 1789. Malgré l'extension croissante du sentiment démocratique, l'Assemblée constituante donnait à une classe peu nombreuse, recrutée exclusivement parmi les pro-

priétaires terriens, le soin d'élire non seulement les fonctionnaires, mais aussi les membres de l'Assemblée législative.

Ce régime donnait satisfaction aux deux éléments qui composent une société, le nombre et les intérêts ; à ce point de vue le système électoral de la Constituante est un des meilleurs que nous ayions vus. Il présente des garanties très sérieuses que l'on trouve également dans les constitutions de la Grande-Bretagne et de la Prusse. Le suffrage à deux degrés réalise aussi l'idéal de ceux qui considèrent ce mode de votation comme pouvant seul rendre les élections sincères et éclairées.

Cette doctrine, qui a aujourd'hui de nombreux partisans, devait recevoir plus tard des faits un cruel démenti. La distinction de citoyen actif et de citoyen passif que M. Thiers trouve rationnelle, subordonnant l'exercice du droit politique à des conditions assez faciles à remplir, avait pour avantage, tout en rendant le suffrage accessible à un grand nombre d'individus, de ne pas lui donner le caractère absolu d'un droit. Moins large que le système du règlement royal, la législation de la Constituante semblait établie dans des conditions satisfaisantes de durée et d'application.

Ce régime électoral de la Constitution de 91 ne fut jamais appliqué ; moins d'un an après sa promulgation il était emporté par l'émeute. Pendant que l'Assemblée délibérait sur les modifications

à apporter au décret du 22 décembre, les électeurs des assemblées primaires étaient réunis et procédaient à l'élection des grands électeurs conformément aux dispositions du décret de 1789. C'est ce qui nous explique pourquoi l'extrême-gauche, qui avait repoussé si violemment toute aggravation du régime censitaire, se borna à voter toutes les dispositions complémentaires sans soulever aucune objection ni élever aucune critique.

CHAPITRE III

Législative

La chute du roi devait entraîner logiquement celle du système censitaire, et l'établissement de la démocratie n'est dû qu'à l'insurrection populaire qui éclata contre Louis XVI, ainsi que la crainte d'une invasion des armées étrangères.

Après avoir triomphé au 10 août, l'insurrection populaire réclamait à grands cris la déchéance de Louis XVI. L'Assemblée n'osant pas la prononcer fit appel à la souveraineté du peuple par la convocation d'une convention nationale: « Vu les maux de la patrie, dit-elle, et considérant qu'elle ne pouvait concilier son amour de la liberté avec la fidélité qu'elle devait à la constitution; qu'elle n'a pas le droit de soumettre à des règles impératives

l'exercice de la souveraineté dans la formation d'une convention nationale, et que cependant il importe au salut public que les assemblées primaires et électorales se forment en même temps et agissent avec uniformité, et que la convention nationale soit promptement rassemblée, invite les citoyens, au nom de la liberté, de l'égalité et de la patrie, à se conformer aux règles suivantes. »

Les élections avaient amené à la Chambre un groupe de royalistes assez important pour qu'il imposât sa volonté. Aussi les dispositions de la Constitution ayant trait à la législation électorale furent-elles modifiées en leur faveur par le *décret du 11 août 1792:* ce décret avait pour but de réglementer les nouvelles élections qui devaient se produire pour la formation d'une Convention, mais il n'était « qu'une mesure provisoire rendue sous la pression de circonstances exceptionnelles. » D'un trait de plume l'Assemblée supprimait toutes les garanties instituées par la Constituante et, en outre, ne reconnaissait plus la distinction entre citoyens actifs et citoyens passifs, enfin elle abolissait toute condition de cens. Cependant elle maintenait le vote à deux degrés.

Étaient électeurs aux assemblées primaires tous citoyens âgés de 21 ans, domiciliés dans le département, vivant du produit de leur travail ou de leur revenu, et n'étant pas en état de

domesticité. De même les conditions d'éligibilité étaient faciles à remplir : il suffisait au candidat à la députation ou au grand électeur d'être âgé de 25 ans et de réunir les conditions de citoyenneté indiquées précédemment (1).

C'était bien en fait le suffrage universel, à part toutefois l'exclusion des mendiants et celle des domestiques, mesure que nous retrouverons dans toutes les constitutions de la Révolution : elle trouve sa justification dans la crainte de voir les grandes familles profiter de leur condition de patron ou maître pour imposer à leurs domestiques de voter dans le sens qui leur plairait.

Il faut reconnaître toutefois que le progrès réalisé était très sensible. En appelant au scrutin environ 3 millions de nouveaux électeurs, l'assemblée leur donnait le moyen de s'emparer du pouvoir et d'activer le mouvement révolutionnaire.

Une chose qu'on ne doit pas oublier, c'est que la future convention sera omnipotente, disposera à son gré de la vie, des biens et de la conscience des citoyens. Ce despotisme sera aussi redoutable pour le pays et son poids se fera sentir plus durement que si le peuple français était tombé aux mains d'un monarque. A partir de cette époque les Jacobins vont s'ériger en souverains, et

(1) Art. 2, décret du 11 août 1792.

exercer leur tutelle sur une République qui se donne pourtant pour démocratique. C'était bien, à n'en pas douter, le renversement du système bourgeois, et le nouveau décret du 11 août 1792 fut appliqué aussi bien aux élections municipales et départementales qu'aux élections politiques.

Malheureusement les élections qui furent faites sous l'empire de ce décret montrent que le nombre des abstentions allait grandissant (1). Cependant la Législative, s'inspirant de l'idée démocratique, prit une mesure qui mérite une mention toute spéciale. L'Assemblée, considérant que la justice et les circonstances sollicitent également une indemnité en faveur des électeurs, décrète que ceux « qui seront obligés de s'éloigner de leur domicile recevront 20 sous par lieue et trois livres par jour de séjour ». L'allocation de cette indemnité n'était d'ailleurs accordée qu'aux électeurs du second degré. Par là, l'électeur était affranchi de toute considération matérielle, de tout souci pécuniaire. C'était lui donner plus de liberté en lui facilitant les moyens de quitter son domicile pour se rendre à l'assemblée électorale.

Cette mesure, quoique très onéreuse pour l'Etat,

(1) Aulard. — *Op. cit.*, p. 244.

ne porta pas un remède efficace aux abstentions. Aux assemblées primaires il manquait en 1792 6.300.000 votants sur 7.000.000 d'électeurs. La raison en est qu'à cette époque les élections étaient devenues fréquentes et que pour remplir son devoir d'électeur il fallait avoir des loisirs, condition que tout le monde ne pouvait satisfaire. Taine s'exprime ainsi pour expliquer les abstentions devenues trop nombreuses : « Tant de prérogatives finissent par devenir des corvées. »

CHAPITRE IV

Convention

Le décret du 11 août 1792 une fois promulgué, il ne restait plus qu'à procéder aux élections. Les électeurs étaient avertis que les nouveaux élus devaient s'occuper dès leur installation à une révision constitutionnelle : il est facile de prévoir que de leurs travaux sortirait une œuvre démocratique dans toute l'acception du terme. Les membres de la nouvelle Assemblée ayant été désignés par les groupes les plus révolutionnaires se devaient à eux-mêmes de pousser plus avant les réformes que demandait le peuple.

Le 21 septembre, la Convention tint sa première séance : elle l'employa à nommer un comité chargé de rédiger un projet de constitution : Vergniaud,

Gensonné, Sieyès, Payne, Condorcet, Barrère, Danton, Brissot, Pétion furent désignés comme membres de ce comité. On le voit par l'énumération de tous ces noms, c'est la Gironde qui détenait le pouvoir. Le principe de la souveraineté nationale était toujours en honneur et c'est lui qui présida à l'élaboration de la nouvelle constitution, et comme il avait inspiré les Constituants il inspirera les Girondins.

Ainsi s'élevait cette revendication légitime et logique du droit souverain issu de la Déclaration des droits de l'homme, de ce principe dégagé de tout préjugé de classe et de richesse : l'égalité des hommes devant la loi et devant la nature. Faisant appel aux souvenirs de l'antiquité classique, les Conventionnels présentent le droit de suffrage non pas comme un droit politique attribué à des citoyens en raison de leurs fonctions dans l'Etat, de leurs situations, de leurs caractères, etc..., ils font du droit de suffrage un droit naturel appartenant aux individus du jour où ils entrent en société et souscrivent au contrat social. De ce principe découle la conséquence pratique que « le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté est un droit que rien ne peut ôter aux citoyens ». C'est bien là la théorie de Rousseau et on va pour la première fois l'appliquer intégralement.

Le régime censitaire est désormais condamné,

car c'est dans la classe bourgeoise qu'il trouve ses plus ardents défenseurs ; or tout ce qui est défendu par le parti conservateur est déclaré suspect. Le régime capacitaire ne subit pas moins les critiques de la majorité, car le droit de suffrage ne doit pas être l'apanage d'une minorité qui, quoique très éclairée, ne saurait donner satisfaction aux aspirations du pays. C'est le suffrage égalitaire qui s'impose à tous et c'est sur lui que le peuple se repose, car de lui doit sortir une amélioration croissante de sa condition jusque-là jugée par trop malheureuse.

Mais du principe de Rousseau les conventionnels n'en tireront pas toutes les conséquences logiques et nous verrons qu'ils reculeront devant l'idée d'accorder le vote aux femmes.

Cependant dès les premiers mois toute idée de révision fut écartée : l'Assemblée eut à repousser l'envahisseur étranger et assurer les droits conquis aux Français par la Révolution, en anéantissant ses ennemis de l'intérieur. Ce ne fut qu'une fois l'organisation d'un gouvernement provisoire et despotique achevée, qu'elle se mit à l'œuvre pour la confection d'une constitution.

Il y eut deux étapes dans l'histoire de la Constitution de 1793 : en février 1793 un premier projet est présenté par Condorcet, rapporteur du Comité de constitution. En juin, après la défaite

des Girondins, un deuxième projet est présenté par Hérault de Seychelles.

§ 1er. — Constitution girondine (1)

Le projet élaboré par Condorcet est conforme aux principes de la philosophie du XVIIIe siècle. « La Constitution d'Angleterre, disait-il, est faite pour les riches ; celle d'Amérique, pour les citoyens aisés ; celle de France doit être faite pour tous les hommes. » Le principe de la souveraineté nationale est, selon lui, un principe incontestable. Dans une nation, le peuple seul, après Dieu, a le droit d'être investi de ses destinées. Comme un peuple souverain ne peut pas participer directement à l'exercice, ses représentants peuvent seuls agir pour lui, « parce que son propre intérêt est presque toujours attaché à des vérités politiques dont il ne peut pas avoir la connaissance nette et profonde (2). » Les Girondins poussaient leur principe si loin qu'ils allaient jusqu'à affirmer pour les domestiques le droit de suffrage, ce que n'avaient pas fait les Constitutions précédentes.

(1) Arch. parl., 1re série, t. LVIII, p. 583.

(2) Barnave. — Discours du 31 août 1791, cité par St-Girons. D. Const. p. 11.

Dans le rapport qui fut déposé, Condorcet établit d'une façon très nette que le principe de l'égalité doit être appliqué avec toute l'amplitude qu'il comporte. « Nous avons cru, dit-il, que l'intérêt public, d'accord avec la justice, nous permettait de ne souiller par aucune tache d'inégalité le système de nos lois et, pour la première fois sur la terre, de conserver dans les institutions d'un grand peuple toute l'égalité de la nature. »

On recula cependant devant une conséquence qui s'imposait pourtant aux yeux des constituants. Pourquoi n'a-t-on pas accordé aux femmes le droit de vote ? Telle était cependant la pensée de Condorcet, mais il est à croire qu'elle ne prévalut pas au sein du Comité et il n'est fait mention dans aucun rapport de cette extension possible du suffrage.

Si on maintient cette inégalité entre les sexes, du moins tout le monde s'accorde à dire qu'entre les citoyens il n'en existe plus du tout. Plus de citoyens actifs représentants-nés des autres citoyens : « tout homme, dit l'article 1er, âgé de de 21 accomplis, qui se sera fait inscrire sur le tableau civique d'une assemblée primaire et qui aura résidé depuis pendant une année sans interruption sur le territoire français est citoyen de la République. » Tout citoyen est apte à obtenir toutes les places qui sont conférées par voie

d'élection, même s'il y a défaut de résidence : une seule condition est imposée, l'âge de 25 ans.

On ne pouvait se montrer plus large. La grande cité française ne repoussait personne, elle appelait à elle tous les hommes libres : le peuple pourra donc faire entendre sa voix. Pendant la période qui sépare la 21e année de la 25e année, on peut juger les nouveaux citoyens, connaître et observer leurs principes. Dans ce laps de temps, il leur sera permis de faire leur apprentissage de la vie politique. On ne se préoccupera pas de rétablir le système censitaire qui est en contradiction flagrante avec le principe de l'égalité que les constituants se sont fait un devoir de respecter, et de plus l'opinion de la majorité est que les riches sont aussi susceptibles de corruption que les pauvres.

A l'argument que la richesse est une présomption de capacité, ils répondent que, s'il fallait tenir compte de l'instruction et des lumières, il faudrait exiger une fortune tellement grande que le système aboutirait à une véritable oligarchie.

Condorcet du reste n'avait pas toujours professé des opinions aussi libérales. Comme tous ses contemporains avant 1789, il réservait le droit de vote aux propriétaires et il considérait que les non-propriétaires n'ont le droit d'exister sur le territoire qu'autant que les propriétaires le leur permettent. Les non-propriétaires ont à peine plus d'intérêt à la prospérité d'un pays que

les simples voyageurs (1). On voit ici à quel point les théories des physiocrates avaient impressionné Condorcet. En défendant leurs droits, les propriétaires défendront les droits de tous. N'était-ce pas d'ailleurs ce qui se passait en Amérique ? Il va même plus loin dans cette voie, et il prétend que le petit propriétaire a des droits moins étendus que son voisin qui possède plus de terres. Condorcet en concluait qu'avec la mise en pratique de son système « l'égalité serait plus réelle que si on avait cherché à établir une égalité apparente ». Ainsi, si au début de la Révolution Condorcet se montrait sévère au sujet des conditions exigées pour être citoyen, il rêve maintenant d'un suffrage très large, accordant le droit de cité même aux femmes.

Le projet du Comité girondin fut accueilli froidement par la Convention. Les Montagnards, leurs adversaires irréductibles, lui trouvèrent de grands défauts et ils surent les faire ressortir à la tribune : ils soutenaient qu'il n'était point besoin de rendre un projet si compliqué pour établir un régime démocratique. C'était trop de mauvaise foi ! La seule objection qu'on ait pu adresser à l'œuvre de Condorcet, c'est que le

---

(1) Lettres d'un bourgeois de New-Haven et Essai sur les assemblées provinciales.

peuple qui composait les assemblées primaires avait un rôle trop important à remplir et qu'un citoyen pour accomplir sa tâche jusqu'au bout, si le projet avait abouti, aurait dû être constamment dans une salle de vote. Les abstentions n'auraient pas manqué de se produire, car les occupations journalières absorbent presque tout le temps des ouvriers. Le peuple avait, en effet, à élire les membres du Conseil exécutif, les juges, les membres du jury national, les administrateurs de toute catégorie. Bien plus, il avait encore le droit de ratifier ou repousser par un vote toutes les lois constitutionnelles, de proposer ou de voter la formation des assemblées nationales chargées de réviser la Constitution, enfin de répondre aux questions qui lui posait le corps législatif.

Si le Comité girondin s'était proposé d'augmenter l'influence populaire, il ne s'aperçut pas qu'il était allé trop avant dans cette voie et que son projet aurait fatalement abouti à grossir considérablement le nombre des abstentionnistes. Les Jacobins et le parti de la Montagne ne manquèrent pas de faire ressortir ce grave défaut et, quoiqu'il parut démocratique, le projet fut combattu très énergiquement. Thuriot, Bourdon de l'Oise, Couthon, le dénoncèrent comme liberticide, ils déclarèrent « que le plan perfide et atroce de Condorcet n'avait d'autre but que de constituer une oligar-

chie monstrueuse et que tous les patriotes devaient s'entendre pour en faire justice ». C'est Marat qui l'attaqua avec le plus de violence encore : « La nouvelle constitution, disait-il, est un fatras indigeste, un assemblage de petits articles réglementaires, sans liaison et sans utilité, un chef-d'œuvre de ridicule et de puérilité. »

Le 31 mai, les Girondins étaient proscrits, le projet Condorcet n'entra pas en discussion.

Demandons-nous si cette constitution aurait amené de bons résultats ? Nous ne le pensons pas, car la situation politique du pays ne permettait pas, à ce moment-là, de donner toute l'influence au peuple, sujet aux égarements et enclin surtout à subir l'autorité des clubs. Il fallait au contraire, pour surmonter tous les obstacles, pour faire face aux dangers du dehors, un gouvernement fort et énergique. Nous ne croyons pas que le projet girondin l'eût donné.

Nous avons insisté sur la Constitution girondine parce qu'elle présente un grand intérêt historique. N'est-elle pas l'œuvre de l'illustre parti de la Gironde qui contenait tant de noms devenus grands dans la société ? Les Girondins, tous philosophes imbus des idées du XVIII[e] siècle, disciples de Voltaire et de Rousseau, et libres-penseurs, ont essayé d'appliquer leurs idées, ils l'ont fait avec beaucoup de sincérité et d'honnêteté, et c'est, je crois, leurs idées utopistes qui les ont perdus.

Il n'en reste pas moins qu'un essai très sérieux fut fait pour mettre en pratique ce principe de la souveraineté du peuple, dont on avait tant parlé, et surtout pour donner à la Constitution une forme véritablement républicaine.

§ 2. — Constitution montagnarde (24 juin 1793)

Le 31 mai et le 2 juin la chute des Girondins et l'insurrection des départements entraîne les Montagnards, triomphants, à voter à la hâte une nouvelle constitution pour sauver la France. C'est à Hérault de Seychelles qu'incomba la mission de tracer les grandes lignes du projet (1). Il y apporta toute la célérité désirable : trois jours après le projet était déposé sur le bureau de l'Assemblée. Les idées qu'il expose dans le préambule sont à retenir : « Un grand nombre d'articles, dit-il, que la royauté traîne à sa suite... étaient censés politiques en ce sens qu'ils attribuaient une odieuse préférence à des citoyens nommés actifs : nous avons fait l'attention la plus sérieuse au principe de la représentation, on sait qu'elle ne peut être fondée que sur la population, surtout dans une république aussi peuplée que la nôtre.

(1) Arch. parl., 1re série, t. 66, p. 256.

Cette question ne peut plus être discutée aujourd'hui que dans l'esprit des riches, accoutumés à se calculer autrement que les autres hommes. Il s'ensuit que la représentation doit être prise directement dans le peuple, autrement on ne le représente pas... Pour parvenir à cette volonté générale qui, dans la rigueur du principe, ne se divise pas, nous aurions voulu qu'il eût été possible de faire un seul scrutin pour tout un peuple (1) ». Quand on parcourt le projet montagnard, on s'aperçoit vite qu'il est la reproduction fidèle du projet girondin ; il favorise toutefois un peu la classe bourgeoise en laissant de côté toute disposition se rapportant aux réformes sociales. Hérault de Seychelles n'exclut pas les domestiques du droit de cité : « Tout homme peut engager ses services, son temps, mais il ne peut se vendre, ni être vendu. La loi ne reconnaît point la domesticité : il ne peut exister qu'un engagement de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie (2). Les restrictions à l'exercice du droit de vote existent cependant : c'est ainsi que la Constitution de 1793 exige six mois de résidence au lieu de trois, pour être membre des assemblées primaires. » En principe, c'était

(1) *Moniteur*, 7 juin 1793.
(2) Déclaration des droits, art. 18.

le suffrage universel direct qui était établi : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens, il nomme immédiatement ses députés (1). Tout individu, âgé de 21 ans accomplis, né Français, était électeur. Tout étranger, âgé de 21 ans accomplis, qui était demeuré en France depuis une année au moins, qui y vivait de son travail, acquérait une propriété, épousait une Française, adoptait un enfant ou nourrissait un vieillard, pouvait se faire naturaliser Français ; il en était de même de tout étranger qui était jugé, par le corps législatif, avoir bien mérité de l'humanité (2) ».

Cette constitution fut adoptée le 9 août par 1.801.918 voix contre 11.610 non. Le droit électoral qu'elle instituait ne fut jamais appliqué. La Convention, en effet, ne fit pas faire les élections et finalement déclara le 10 octobre « que le Gouvernement provisoire était révolutionnaire jusqu'à la paix, les dangers étant menaçants pour le pays (3) ».

On a reproché aux Montagnards d'avoir copié le projet Girondin. Condorcet ne se trompait pas beaucoup quand il disait : « Tout ce qui est bon dans le second projet est copié du premier. »

---

(1) Const. 1793, art. 7 et 8.
(2) Const. 1793, art. 4.
(3) Loi 19 vendémiaire an II.

Ce qui est à noter, c'est que l'esprit démocratique règne davantage dans le projet Condorcet que dans celui élaboré par Hérault de Seychelles. Et cela n'est point fait pour nous étonner. Si l'on songe que les Girondins étaient tous des théoriciens pénétrés des doctrines les plus avancées, les plus savantes, habitués aux spéculations de l'esprit, on comprendra qu'ils aient donné libre cours à leurs idées généreuses et que leur projet de Constitution s'en soit ressenti. On peut bien dire aussi des Montagnards qu'ils cultivaient les sciences abstraites, philosophiques et autres, mais sur ce point ils leur étaient inférieurs car ils étaient avant tout des hommes d'esprit pratique et dont le seul souci était de faire sortir indemne de cette impasse dangereuse que fut la Révolution, leur patrie qui était pour eux l'objet d'une vénération sans bornes. *Le suffrage universel s'imposait-il en 1793 comme aujourd'hui ?* Les idées de Rousseau étaient à cette époque en honneur dans le pays, et le peuple avait assisté à l'élaboration de plusieurs constitutions sans qu'on mit en pratique ces principes qui lui paraissaient d'une vérité éternelle. Le système censitaire avait fonctionné d'une façon très défectueuse et il avait été l'objet des critiques les plus vives. Aussi le législateur de 1793 ne put faire autrement que d'abandonner les anciens errements et de rendre au peuple toute l'influence politique qu'il

pouvait exercer. Mais, à mon avis, on alla trop loin dans cette voie et il eût été préférable de conserver les électeurs du second degré, ce qui eût permis de faire une sélection très utile parmi les citoyens et d'amener à l'Assemblée les hommes de haute valeur. On peut reprocher aux constituants de 1793 de n'avoir pas assez entouré de garanties le suffrage universel, qui, mis en pratique pour la première fois, ne pouvait amener que de mauvais résultats à cause de l'inexpérience complète constatée chez presque tous les électeurs.

La Constitution de 1793 n'entra jamais en vigueur, le système électoral consacré par la Constitution de 1791 devait recevoir application jusqu'à la chute des thermidoriens : les élections à la Convention furent caractérisées par ce fait qu'une pression systématique était exercée tant par le gouvernement que par les divers partis qui faisaient sentir partout leur action redoutée. « Partout le club règne ou se prépare à régner... aux élections, il écarte ou patronne les candidatures et vote presque seul, à tout le moins il fait voter (1). » On en arriva ainsi au 9 thermidor.

(1) Taine. — *Op. cit.*, p. 54.

CHAPITRE V

Constitution du 5 fructidor an III

Après thermidor et surtout les journées des 2 et 4 prairial où l'insurrection démocratique est décidément vaincue, il se produit un brusque revirement. Ce sont les Jacobins qui sont remplacés par le parti bourgeois au gouvernement de la République. Mais les thermidoriens sentaient que leur influence leur échappait et qu'ils ne pouvaient plus dominer par la violence. Aussi crurent-ils de bonne politique de ressusciter la Constitution de 1793. Mais la mise en vigueur de cette constitution n'était pour eux que temporaire car elle ne répondait pas à leur idéal. Et voilà pourquoi, à l'instigation de Lanjuinais, ils nommèrent une commission de 11 membres char-

gée « de préparer les lois nécessaires pour mettre en activité la constitution ». Boissy d'Anglas fut désigné comme rapporteur du Comité et il y mit tant de célérité que le 5 messidor la discussion de la nouvelle constitution s'ouvrait à l'Assemblée. Elle dura jusqu'au 5 fructidor et la proclamation eut lieu le 1er vendémiaire. Le rapport général établissait que la Constitution de 1793 avait amené dans le pays une anarchie redoutée des bons républicains et qu'il fallait en arriver, après tant de vicissitudes, à une constitution qui fût vraiment libre. Nous avons vu que les excès populaires, le manque d'expérience de la plupart des électeurs avait amené la défaveur du suffrage universel. La réaction au profit de la classe bourgeoise devait forcément se produire et le langage de Boissy d'Anglas à la tribune ne devait laisser subsister aucun doute à ce sujet. « Nous devons, dit-il, être gouvernés par les meilleurs. Les meilleurs sont les plus intéressés au maintien des lois. Or vous ne trouverez de pareils hommes que parmi ceux qui possédant une propriété sont attachés au pays qui la contient. Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social. Celui où les non-propriétaires gouvernent est dans l'ordre de nature » (1). Et plus loin il ajoute :

---

(1) *Moniteur*, 11 messidor.

« La gloire de la nation ne devait pas rester longtemps pure ; les premiers instants de la République furent souillés par des scélérats qui conçurent le plan d'une usurpation et qui la firent tomber sur deux fondements puissants : une commune maîtresse de la cité où devait se rassembler la Convention nationale et la société des Jacobins, la plus formidable et la plus dangereuse de toutes les associations politiques faite également pour renverser un tyran et pour en créer un autre. Le peupe flatté, aveuglé, agité, enflammé par eux, prit dès lors la modération pour lâcheté, la prudence pour artifice, la politique pour intrigue, l'humanité pour faiblesse, le délire pour patriotisme, le crime pour justice et la licence pour liberté. Que, semblables à ces phares protecteurs placés sur nos côtes pour le salut des voyageurs, ces souvenirs douloureux et terribles servent de signal aux hommes d'Etat, aux amis de la liberté de tous les pays et de tous les temps, pour éviter les écueils de l'anarchie, du faux patriotisme et du fanatisme des démagogues. (1) »

Ces paroles et l'accueil qu'elles eurent nous montrent bien qu'on était unanime pour proscrire de la vie politique les dernières classes sociales ; ce mouvement antidémocratique se des-

---

(1) Rapport du 5 fructidor.

sinait d'une façon très nette et, dans les masses populaires, on comprenait si bien à quel degré d'anarchie et de corruption nous avait entraîné l'établissement du suffrage universel, que personne n'éleva la voix dans le pays lorsque fut promulgué le décret qui excluait les pauvres des assemblées primaires. Dans son rapport, Boissy d'Anglas demandait à l'Assemblée de priver du droit de vote ceux qui n'étaient pas inscrits au rôle des contributions publiques et qui ne savaient ni lire, ni écrire, ni exercer un art mécanique. Le pouvoir législatif devait être exercé par deux assemblées dont les membres étaient élus par le suffrage direct. Quand le peuple eut à se prononcer sur cette constitution, sur 1.107.368 votants, 1.057.390 votèrent pour, 49.978 seulement contre.

Comment devait se faire la mise en œuvre de la souveraineté populaire ? La Constitution déclarait citoyen français, tout homme né et résidant en France qui, « âgé de 21 ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré pendant une année sur le territoire de la République et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle (1) ». Le taux de la contribution n'étant pas fixé, il en résultait que le paiement d'un impôt, si faible qu'il fût, donnait entrée

(2) Art. 1. Constitution.

aux assemblées primaires. Toutefois il faut remarquer que la nouvelle constitution adoucit la condition censitaire en accordant ce que sous le régime monarchique avaient réclamé les citoyens passifs, la faculté de devenir citoyens actifs par le paiement volontaire d'une contribution personnelle. Cette contribution fut fixée à la valeur locale de trois journées agricoles (art. 17). C'est à l'Angleterre et à l'Amérique qu'on emprunta cette taxe de vote et que la Constituante avait repoussé dans la crainte de favoriser la corruption électorale. On ajouta à ces conditions, en l'an V, celle de savoir lire et écrire, ou d'exercer une profession mécanique, ou de se livrer au travail agricole pour être inscrit sur le registre civique ; on doit aux théories de Rousseau l'insertion de cette disposition dans la Constitution, elle resta néanmoins lettre morte. Ainsi le vrai caractère de la Constitution perce à la lecture de ses articles.

C'est la restauration du régime censitaire que l'on veut proclamer, c'est le triomphe de la classe aisée que l'on veut assurer, et, pour ce faire, on prétend que l'avènement du parti bourgeois au pouvoir amènera la tranquillité dans le pays, et assurera une meilleure administration. Les électeurs formaient une assemblée primaire dans chaque canton, et là, ils désignaient un grand électeur à raison de 200 citoyens. Pour

être nommé grand électeur, il fallait avoir 25 ans accomplis et posséder à titre de propriétaire, locataire ou fermier, le revenu suivant : Dans les villes de 6.000 habitants et au-dessus, il fallait être propriétaire usufruitier ou fermier d'un bien dont le revenu était estimé 200 journées de travail, ou locataire d'une maison estimée 150 journées de travail au rôle des contributions.

Dans les villes au-dessous de 6.000 habitants être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de 100 journées de travail. Enfin dans les campagnes, être propriétaire ou usufruitier d'un bien dont le revenu était estimé à 150 journées de travail, ou fermier ou métayer de biens évalués à 200 journées de travail (1). L'article 7, titre 3, chapitre 1, section 2 de la Constitution de 91, était à peu conçu dans les mêmes termes. Cependant il est plus démocratique pour les électeurs des campagnes, car la condition censitaire est de 200 journées de travail seulement au lieu de 400. Le législateur de l'an III. trouva inutile de faire figurer dans la constitution des conditions d'éligibilité : les garanties que l'on exigeait des électeurs dispensaient d'en demander aux représentants du pays. La contradiction de ce nouveau

(1) Const., art. 35.

droit électoral était toujours flagrante avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Aussi le législateur de l'an III s'efforça-t-il de supprimer les critiques qu'on pourrait lui adresser à ce sujet. Dans sa nouvelle Déclaration des droits, il remplaça l'article ainsi conçu : « Tous les hommes naissent et meurent libres et égaux en droits» par le suivant: «L'égalité consiste en ce que la loi est la même pour tous; soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse, elle n'admet aucune distinction de naissance, aucune hérédité de pouvoir. » C'était l'égalité civile qu'elle proclamait, mais non l'égalité politique.

Ainsi en faisant prévaloir les principes aristocratiques, en donnant le pouvoir aux classes aisées du pays, le législateur croyait mettre un terme aux bouleversements de régime, et faire œuvre durable. La Constitution ne reçut aucune atteinte jusqu'au 18 fructidor, an V, date à laquelle les constituants, pour maintenir leur autorité, eurent recours à des procédés blâmables. C'est ainsi que la pression gouvernementale fut mise en jeu, que la candidature officielle pour peser sur les volontés, entra en vigueur, et que fut voté le décret des deux tiers : les deux tiers des membres de chaque conseil devaient être élus parmi les conventionnels sortants. Certains membres des assemblées eussent voulu être dirigés par les hommes de talent qui s'étaient révélés sous la

Constituante ou la Législative, mais les basses intrigues faisaient arriver au pouvoir ceux qui flattaient le plus la populace. Une réaction s'ensuivit, et en l'an IV le corps électoral, contraint de prendre dans la Convention les deux tiers de ses députés, montra une préférence décidée pour les anti-jacobins et choisit les membres de l'autre tiers parmi les libéraux de 89 ou les modérés de 91. Les lois d'exception sont l'arme redoutable des Jacobins par laquelle ils arrivent à se rendre maîtres de la situation et à laisser rentrer dans les assemblées ceux à qui vont leurs sympathies.

Par la *loi du 2 brumaire an IV*, abrogée le 19 fructidor suivant, les émigrés et les royalistes sont rendus inéligibles parce qu'ils sont convaincus d'avoir été les « auteurs de mesures séditieuses » ; on alla plus loin dans cette voie et la mesure devint applicable à tous ceux qui étaient soupçonnés de vouloir renverser le gouvernement ou tout au moins de lui créer des embûches. Plus tard, par la *loi du 1er fructidor an V*, ils furent privés du droit de vote. La *loi du 9 frimaire an VI* assimile les ex-nobles aux étrangers et leur retire le droit de prendre part aux élections législatives. Toutes ces mesures, dont l'application n'allait pas sans arbitraire, ne tendaient à rien moins qu'à mettre le pays tout entier sous le joug de quelques dirigeants. Ils s'attribuèrent même le droit de vérifier les titres de ceux qui se

présentent pour être admis et de valider les nouveaux membres des Assemblées, tranchant toutes les difficultés, tous les litiges qui peuvent se présenter. Ces actes déplorables d'autorité n'eussent pas été tolérés si l'éducation politique des citoyens avait été plus avancée.

CHAPITRE VI

Constitution du 22 frimaire an VIII

Au lendemain du 18 brumaire le Directoire n'existait plus. La France, fatiguée des luttes de la liberté, n'aspirait qu'au repos et les contemporains avaient été témoins de tant de violations de la loi qu'ils furent peu frappés de celle-ci. La majorité du Conseil des anciens et une trentaine de membres des Cinq-Cents votèrent des mesures concertées d'avance, c'est-à-dire la suppression du Directoire, l'ajournement du Corps législatif la nomination de trois Consuls provisoires qui devaient travailler, avec une députation de représentants des deux Conseils, à rédiger une nouvelle Constitution. Bonaparte, Sieyès et Roger-Ducos furent accueillis par un élan de confiance

unanime. C'est à Sieyès que devait incomber la tâche d'élaborer un projet de Constitution. Très entendu sur tout ce qui avait trait au droit électoral, il devait présenter un système dont l'originalité ne le cédait en rien au souci de conserver la place prépondérante qu'ils occupaient, lui et ses amis politiques.

Selon lui, le système de l'élection à deux degrés était trop défectueux, il avait donné des résultats déplorables. Son système fut le suivant : (1) « La confiance doit venir d'en bas et l'autorité d'en haut. » Tout le droit des électeurs du premier degré se réduisait donc à désigner le dixième d'entre eux pour former par arrondissement la liste communale de notabilités. C'est sur cette liste qu'on choisissait les membres des administrations municipales et des conseils d'arrondissement, les maires, sous-préfets, juges de première instance. Les notables des communes choisissaient à leur tour le dixième d'entre eux et formaient ainsi une seconde liste, appelée liste de notabilités départementales. C'est sur cette liste qu'on choisissait les préfets, juges d'appel, les membres des Conseils généraux. Enfin les notables des départements choisissaient le dixième d'entre eux, et formaient ainsi une

(1) Arch. parl., 2e série, t. I., p. 1.

troisième liste, liste des notabilités nationales. C'est sur cette dernière liste qu'on choisissait les conseillers d'Etat et les membres du Corps législatif. Cette constitution était bien un acheminement vers le rétablissement de la monarchie, car d'après elle le peuple ne faisait plus acte de souveraineté, dans aucun cas en effet les citoyens n'avaient à élire et cette suppression totale de participation aux affaires publiques devait être ressentie très fortement plus tard par les masses profondes de la population. Pour le moment le pays se détachait du régime électif, où il ne voyait qu'une source de discorde et une cause d'anarchie, et la preuve la plus convaincante qu'on puisse apporter en est dans le nombre croissant d'abstentionnistes dans les élections des dernières années du XVIIIe siècle. Après dix ans de troubles et de crises la France était lassée de tant de libertés, elle désirait qu'on lui imposât un régime de recueillement, de pacification, la stabilité. La France était prête à faire tous les sacrifices pour conserver ce qu'elle considérait comme l'essentiel : l'ordre, la légalité. Pour les restaurer et les conserver il fallait un gouvernement fort : Bonaparte le comprit trop bien et, confiant dans son peuple, il soumit la Constitution à son approbation. 3.001.107 citoyens se prononcèrent pour l'acceptation, et 1.562 seulement contre.

Le système électoral de l'an VIII ne fut appli-

qué qu'une seule fois : le *sénatus-consulte du 16 thermidor an X* (1) vint lui apporter des retouches assez profondes sans que, cependant, les modifications apportées changeassent la Constitution dans ses grandes lignes. Les listes de notabilités n'avaient pas donné, au premier Consul, les résultats attendus. « Ce qui flatte le plus le peuple, disait-il, c'est l'usage sensible et réel qu'il fait de la souveraineté.

Comment veut-on qu'il se croie souverain quand non seulement les députés, mais les membres des Conseils de département, des Conseils d'arrondissement et des Conseils municipaux sont choisis sans sa participation sur des listes de 5.000, 50.000, 500.000 notables ? Pour que le peuple se rattache aux institutions, il faut lui donner plus de part aux élections et cela peut se faire sans danger au moyen de corps intermédiaires établis sur la base de l'égalité et rattachant à la fois les grandes autorités au peuple et le peuple aux grandes autorités (2). Les assemblées cantonales étaient ouvertes d'après le nouveau décret à tous les citoyens résidant dans le canton ; leurs membres étaient nommés à vie et il leur était conféré un rôle de véritables fonction-

(1) Arch. parl., 2e série, t. III, p. 768.
(2) Mémoires de Thibaudeau.

naires. C'est ainsi qu'ils nommaient les membres des collèges d'arrondissement (dans la proportion de 1 par 500 habitants) et ceux des collèges départementaux (dans la proportion de 1 par 1.000 habitants). Ces deux collèges électoraux désignaient chacun deux candidats pour former une liste sur laquelle le Sénat avait à choisir les députés. Le régime censitaire devait apparaître sous une forme déguisée : En effet, c'est parmi les 600 les plus imposés au rôle des contributions directes du département qu'on devait prendre les membres des collèges de département (1). Ce privilège accordé à la classe possédante, n'est qu'un pâle reflet du régime censitaire qui existait dans les Constitutions précédentes, mais il n'en est pas moins un indice qui permet de prévoir pour l'avenir le retour aux institutions passées. Le premier Consul s'était réservé le droit d'ajouter, de sa propre autorité, un certain nombre d'électeurs aux listes de notabilités. Nous retrouverons cette législation électorale jusqu'à la chute de l'Empire. Napoléon n'y apportera plus de modifications, car il la jugeait suffisamment libérale, et il faut convenir, en effet, que les citoyens

(1) Fontanès cite un mot de Napoléon : « Ces hommes-là sont grands propriétaires. Ils ne veulent donc pas que le sol tremble. C'est leur intérêt et le mien. »

10

n'étaient pas privés, comme en l'an VIII, du droit de nommer leurs représentants. De plus, l'Empereur ne manifesta jamais de mécontentement à propos du résultat des élections ; le pays docile lui envoyait à l'Assemblée des représentants fidèles à ses principes. Il s'en serait débarrassé à coup sûr si les collèges électoraux n'avaient pas répondu à ses désirs. Il en fait lui-même l'aveu : « Il faut attendre, disait-il, l'épreuve des collèges électoraux : s'ils sont bien composés et animés d'un bon esprit on les maintiendra, dans le cas contraire on y pourvoiera par autre chose (1). »

Pour avoir une idée des mœurs électorales de l'époque, il suffit de citer le témoignage qu'en porta la commission chargée du rapport de la loi électorale du 5 février 1817 : « Personne, dit-il, n'ignore les abus qui ont déconsidéré les assemblées cantonales qui furent réduites à voter isolément aux domiciles de leurs présidents, vice-présidents et autres dépositaires de boîtes leur appartenant exclusivement. En telle sorte que, quoique personne n'eût voté, les boîtes se trouvaient remplies de bulletins frauduleusement introduits. C'est ainsi, et particulièrement pour les cantons ruraux, que les 2/3 des électeurs furent nommés à vie.

---

(1) Mémoires de Thibaudeau.

Cet ordre de choses portant en lui-même sa destruction pouvait très bien convenir à un gouvernement qui, par l'intrigue et la corruption, tendait au pouvoir absolu. En effet, le moyen le plus sûr d'y arriver était d'avilir dans leur source les collèges électoraux. »

TROISIÈME PARTIE

LE CENS SOUS LA RESTAURATION

Section I

La Charte de 1814

CHAPITRE PREMIER

Loi du 5 février 1817

Avec le réveil des idées libérales et la chute de Napoléon le suffrage allait renaître, mais dans des proportions restreintes il est vrai. Tous ceux qui avaient été les amis du grand Empereur, qui l'avaient aidé de leurs conseils, lui tournaient maintenant le dos et allaient offrir leurs services

à son successeur. Le 6 avril, le Sénat rappelait les Bourbons au trône de France. En même temps il ébauchait un plan de Constitution destinée à faire face aux besoins du moment. Napoléon, trahi par les siens, comprit que son règne avait fini et signa son abdication. Peu de changements apportés dans ce remaniement, on ne pouvait faire subir aux institutions impériales un bouleversement complet ; le principe de la souveraineté populaire par les plébiscites fut respecté, les collèges électoraux de l'Empire étaient maintenus, la législation électorale était à peu près conservée.

Louis XVIII, qui n'avait pas perdu le souvenir de la prééminence de son berceau, fut étonné de constater en lisant ce projet qu'il contenait trop de dispositions libérales. Il ne pouvait accepter pour base la souveraineté du peuple, lui qui prétendait régner en vertu du droit divin. « Cependant, dit Chateaubriand, il ne pouvait briser l'instrument de la gloire, l'Empire, en gardant ses institutions, instruments de tyrannie. »

La Charte était « la rançon de Louis XVIII ». Le tzar comprenait si bien la situation nouvelle, conséquence de la Révolution, qu'il lui conseilla d'afficher des idées plus libérales. Il fut écouté et, le 4 juin 1814, le peuple français avait une Constitution dont l'élaboration revient à une commission choisie dans le sein des deux Chambres,

Dans la déclaration de Saint-Ouen, le nouveau roi avait cependant bien reconnu que du projet sénatorial « les bases étaient bonnes ». D'après la Constitution élaborée par le Sénat, les collèges électoraux de l'an X étaient maintenus, aucune condition censitaire n'était par suite imposée. D'après la Charte de 1814, au contraire, ne sont électeurs que ceux qui paient une contribution directe de 300 francs (art. 40). La Restauration faisait ainsi revivre le système censitaire, et ce régime durera jusqu'en 1848. D'après les hommes politiques de l'entourage du roi, on croyait que la richesse est sinon la cause unique, du moins la cause principale de l'influence politique : Plus un homme possède, disait-on, plus il doit avoir souci de tous les intérêts sociaux sans exception; la propriété est le thermomètre grâce auquel on peut mesurer la quantité d'intérêt dont est possesseur un citoyen.

La Charte contenait une déclaration des droits. Immédiatement après le préambule venaient 12 articles groupés sous cette rubrique : Droits publics des Français. La lecture de ces articles paraîtrait banale à un homme d'aujourd'hui, et cependant ils étaient les plus importants de toute la Charte, ils contenaient la consécration de l'état social nouveau créé par la Révolution. C'était d'abord la proclamation du principe de l'égalité devant la loi, devant l'impôt et les charges publiques.

Comment la Charte, après avoir affirmé dès le début le principe de l'égalité, pouvait-elle restreindre le droit électoral à une oligarchie de 80.000 citoyens ? Les publicistes de la Révolution résolvaient l'antinomie par la distinction entre l'égalité civile et l'égalité politique. La Charte déclare seulement que l'égalité civile entre en ligne de compte (1). Les adversaires de la législation électorale de 1820, qui donnait un privilège électoral à une oligarchie de 20.000 électeurs, soutiendront que cette réforme est inconstitutionnelle comme violant le principe de l'égalité. Le nouveau pacte social était une adaptation à la France de la Constitution anglaise. Le pouvoir législatif était partagé entre deux Chambres : la Chambre des pairs composée de membres nommés par le roi à titre héréditaire, la Chambre des députés des départements. Le choix des députés était réservé à des électeurs censitaires, payant 300 francs de contributions directes et âgés d'au moins 30 ans. Pour être éligible, il fallait être âgé de 40 ans et payer 1.000 francs de contributions directes.

L'organisation des collèges électoraux devait être déterminée par des lois postérieures, nous dit l'art. 55 de la Charte. Cette disposition ne fut pas

(1) Villèle. — 19 mai 1820, arch. parl., 2e série, t. XXVII, p. 695.

respectée, et c'est Louis XVIII qui, de sa propre autorité devait en faire la réglementation : les ordonnances des 13 et 31 juillet 1815, sont entachées d'irrégularité de ce chef. Alors que le sénatus-consulte de l'an X établissait le suffrage direct, la Charte adoptait le suffrage à deux degrés, le régime du cens, et un 2ᵉ degré dans les élections. Les Français croyaient avoir trouvé dans la Charte des gages suffisants pour l'établissement d'un régime libéral. Malheureusement le gouvernement ne sut pas mettre d'accord sa conduite avec les principes qu'il proclamait dans la Charte.

Bientôt le mécontentement fut général, et l'on se répandit en amères récriminations contre la politique du roi. Napoléon résolut de profiter des fautes des Bourbons, et débarqua de l'île d'Elbe le 1ᵉʳ mars 1815.

Il se présenta comme le défenseur des libertés publiques, comme l'homme de la Révolution contre l'ancien régime, comme le réparateur de l'honneur national. La proclamation produisit une grande impression sur les masses populaires. Remonté sur le trône il voulut faire des concessions à l'esprit libéral, il s'entoura d'hommes qu'il croyait agréables à l'opinion publique et fit rédiger par Benjamin Constant l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, le 22 avril 1815.

§ 1er. — **Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire** (1)

La Charte fut emportée dans l'orage des Cent-Jours. Le nouveau projet modifiait dans un sens très libéral l'ancienne Constitution impériale. Désormais l'Empire devient une Monarchie Constitutionelle. L'autorité impériale est limitée par deux Chambres : une Chambre des pairs nommée par l'Empereur, une Chambre basse élue par le peuple. Cette Chambre doit être composée de 629 représentants ayant au moins 25 ans, nommés pour 5 ans et se renouvelant intégralement au bout de ce terme. Les assemblées électorales de canton, d'arrondissement et de département, instituées par le sénatus-consulte de l'an X, sont maintenues avec ce correctif important que les vacances dans les collèges électoraux sont remplies chaque année. Une innovation très importante est à signaler. Benjamin Constant donna une représentation spéciale à l'industrie du pays et à la propriété commerciale et manufacturière. C'était là une application détournée du régime censitaire. La France était divisée en 13 grands arrondissements qui désignaient 23 députés pris parmi

(1) Arch. parl. 2e série, t. XIV, p. 381.

les commerçants ou industriels sur des listes dressées par les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des manufactures.

La Constitution benjamine était certainement la mieux appropriée à l'état actuel des esprits. Son auteur sut y faire application de ses vues personnelles. Selon lui le vote pouvait être considéré comme un devoir et voilà comment il comprenait qu'il pouvait être l'objet de nombreuses limitations et notamment de restrictions reposant sur le cens. « Je ne veux faire aucun tort, dit-il, à la classe laborieuse. Cette classe n'a pas moins de patriotisme que les autres classes. Elle est prête souvent aux sacrifices les plus héroïques et son dévouement est d'autant plus admirable qu'il n'est récompensé ni par la fortune, ni par la gloire. Mais autre est je pense le patriotisme qui donne le courage de mourir pour son pays, autre est celui qui rend capable de bien connaître ses intérêts. Il faut donc une condition de plus que la naissance et l'âge prescrits par la loi. Cette condition, c'est le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la rectification du jugement. La propriété seule assure ce loisir : la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques (1). »

Après la défaite de Waterloo les deux Chambres

(1) B. Constant. — *Op. cit.* Chap. VI.

assemblées ne virent qu'un remède aux dangers de la patrie : ce fut de sacrifier encore Napoléon. On lui demanda une seconde abdication. Reculant devant les malheurs qu'aurait amené sa résistance, il dut s'exécuter. Louis XVIII était rétabli une deuxième fois sur le trône, il faisait revivre la Charte de 1814.

§ 2. — Seconde Restauration

Le gouvernement de la Restauration commence. Il devait durer quinze ans, de 1815 à 1830, et comprendre successivement les règnes de Louis XVIII et de Charles X, tous deux frères de Louis XVI.

La deuxième restauration a été remplie par une lutte décisive entre l'ancien et le nouveau régime. Ce qui a déterminé cette lutte, c'est d'une part le réveil des idées libérales qui s'est produit en France à la chute du despotisme napoléonien ; c'est d'autre part la contradiction singulière qui existait entre l'organisation intérieure du nouveau gouvernement et les sentiments des hommes chargés de le diriger. Le gouvernement des Bourbons si on ne tient compte que de la loi fondamentale sur laquelle il reposait, la Charte, procédait de la Révolution de 1789 : il admettait la séparation des pouvoirs, la responsabilité des agents employés par le roi, l'égalité de tous les

citoyens, etc., en un mot, tous les principes que la Constituante avait proclamés dans le pays. La Charte était comme une reproduction de la Constitution de 1791, corrigée seulement dans ses défauts les plus graves. Mais cette vérité éclatante semblait obstinément méconnue par le roi, par le monde officiel. Louis XVIII et Charles X se réclamaient l'un et l'autre du droit divin et se donnaient en apparence comme les représentants de l'ancien régime : ils s'intitulaient rois de France et de Navarre ; ils déclaraient qu'ils régnaient par la grâce de Dieu et ne parlaient pas de la volonté nationale ; ils affirmaient que la Charte avait été simplement octroyée par leur bon plaisir et n'était pas par conséquent un contrat passé entre la nation et le souverain. Le préambule de la Charte laissait dans l'ombre toute la période précédente et faisait uniquement appel aux traditions séculaires de la monarchie. La Charte n'est que « concession et octroi » de la volonté du roi « en qui réside en France l'autorité tout entière », et même en modifiant l'exercice de cette toute-puissance par des dispositions libérales, elle rappelle que le premier devoir du souverain est précisément de conserver « les droits et prérogatives de la couronne ». Par une conséquence naturelle, le nouveau roi se déclarait dans la 19e année de son règne.

La Charte n'avait fait qu'établir les conditions d'âge et de cens : elle avait décidé en outre que les collèges électoraux seraient organisés par des lois postérieures.

Les circonstances qui avaient amené Napoléon au trône et qui l'avaient plus tard dépossédé de la couronne avaient créé un retard fâcheux dans la confection des mesures de détail. Louis XVIII, une fois la Restauration accomplie, rendit une ordonnance pour l'organisation des collèges électoraux ; c'était là, sans nul doute, une atteinte grave portée à la Charte qui prévoyait, pour ce faire, non une ordonnance mais une loi. S'il eut recours à cet expédient, c'est parce qu'il ne connaissait pas d'autre moyen pour sortir d'une impasse dans laquelle il était engagé. La Charte de 1814 donnait en effet une Chambre qui n'était autre que le corps législatif des 100 jours. Après Waterloo il était difficile à la Chambre des représentants de subir de nouvelles transformations. Ce n'est pas qu'on eût reculé devant cette palinodie, mais Louis XVIII prétendit que la Chambre avait manifesté des sentiments hostiles pendant les 100 jours. Il s'en débarrassa le *13 juillet 1815* en prononçant sa dissolution. Il fallait convoquer une nouvelle Chambre, fixer la date de nouvelles élections. Une loi ne pouvait être faite puisqu'il n'y avait pas de Chambre des députés, on se trouvait dans un cercle vicieux.

Par une ordonnance Louis XVIII surmonta l'obstacle : il fit revivre les collèges électoraux de l'an X. Les collèges d'arrondissement et de département étaient maintenus, mais leurs fonctions furent modifiées et le droit d'élection des premiers était réduit à un simple droit de présentation. Chaque collège d'arrondissement devait présenter un nombre de candidats égal au nombre de députés du département ; le droit d'élection appartenait aux collèges de département ; ils devaient choisir la moitié des députés parmi les candidats des collèges d'arrondissement. Les conditions d'électorat étaient celles établies par la Charte : cependant l'âge des électeurs était abaissé à 21 ans, aussi bien pour les collèges de département que pour les collèges d'arrondissement, et celui de l'éligibilité de 40 à 25 ans : c'était déroger aux articles de la Charte.

Ces dispositions n'avaient qu'un caractère provisoire et le pouvoir législatif devait statuer après sa formation sur la loi des élections, d'après le préambule de l'ordonnance. Le nombre des députés était porté de 258 à 402. En outre les candidats aux élections d'août 1815 avaient été prévenus que l'indemnité de 10.000 francs allouée aux députés serait désormais supprimée, ce qui fit perdre

« quelques hommes de mérite et d'un fort bon esprit (1) ».

Les élections donnèrent la Chambre introuvable, composée des royalistes les plus exaltés. Il ne devait pas être donné à cette Chambre d'élaborer la législation électorale de la Restauration. Le duc de Richelieu, chef du ministère, était peu au courant de la législation constitutionnelle, il consacrait toute son activité à l'évacuation du territoire, au rétablissement de l'ordre à l'intérieur. Quant à la législation électorale il s'en remettait à M. de Vaublanc (2) qui présenta le 18 décembre 1815 un projet bizarre tendant à instituer un simulacre d'élection et à assurer la prédominance de l'Administration. Dans son exposé des motifs, il examinait plusieurs systèmes électoraux et les rejetait tous comme n'assurant pas assez l'influence des pouvoirs supérieurs, car, d'après lui, « dans un gouvernement monarchique, tous les pouvoirs doivent être subordonnés et dépendants ». Quel pouvoir est plus important que le pouvoir électoral ?

Quel pouvoir serait plus dangereux pour la Cour s'il abusait de son influence ?

Il faut donc que ce pouvoir soit subordonné et

---

(1) Mémoires du chancelier Pasquier, t. 3, p. 144.

(2) Arch. parl., 2e série, t. 15, p. 475.

dépendant. Selon lui, ce sont les constitutions de l'Empire qui assuraient le mieux l'omnipotence de l'Administration, et il prit modèle sur elles. Il devait y avoir, dans chaque canton, un collège électoral, composé des 60 plus imposés et de fonctionnaires, à savoir : les membres du Conseil d'arrondissement, domiciliés dans le canton ; les maires des communes du canton, le président du Tribunal de 1re instance et les procureurs du roi, les juges de paix, le président des Chambres de commerce, les vicaires généraux, les curés et desservants du canton, les inspecteurs, doyens de Facultés, professeurs, enfin les membres des Conseils d'administration des hôpitaux et hospices. Ce collège, réuni au chef-lieu de canton, nommait un certain nombre d'électeurs qui composaient le collège de département, avec les 60 plus imposés dans les contributions directes du département, les 10 plus imposés parmi les négociants et industriels et certains fonctionnaires, membres de droit, à savoir : les membres du Conseil général du département, les procureurs généraux et présidents de Cours, enfin les présidents des Consistoires généraux.

Ce projet contenait plusieurs atteintes à la Charte : en effet, les députés pouvaient être élus à l'âge de 25 ans et leur nombre était porté à 400. Ce projet du gouvernement fut impopulaire à la Chambre qui, composée d'ultra-royalistes, crai-

gnait que le renouvellement partiel ne vînt changer la majorité. De plus, la critique la plus grave qu'on pût lui adresser, c'était de remettre entre les mains de l'Administration la direction des affaires du pays, chose que ne pouvait tolérer le parti de la réaction qui se considérait comme maître de la France.

Projets de la Commission

Une commission fut nommée pour examiner ce projet gouvernemental. Au premier examen elle comprit qu'il ne pouvait donner que de mauvais résultats, aussi en confectionna-t-elle un second par l'organe de M. de Villèle (1). Les ultras formaient la majorité au sein de cette commission et y siégeaient Clauzel de Couzergues et Piet de Bouville. L'économie du nouveau projet se résume en deux mots : on créait des assemblées cantonales composées de tous les citoyens âgés de 25 ans et payant au moins 50 francs de contributions directes. Ces assemblées choisissaient, parmi les citoyens payant au moins 300 francs de contributions directes et âgés de 25 ans, 150 ou 300 électeurs suivant le

(1) Arch. parl. 2e série, t. XVI, p. 79.

nombre des députés affectés à chaque département. Ces électeurs devaient à leur tour nommer les membres de la Chambre et le projet adoptait le renouvellement intégral tous les 5 ans. Dans quel but exigeait-on un cens si faible de 50 francs alors qu'il était si facile de se conformer aux prescriptions de la Charte? N'était-il pas étonnant de voir les ultra-royalistes demander un abaissement du cens, c'est-à-dire à ce que les portes des assemblées électorales soient ouvertes à un plus grand nombre d'électeurs? La mesure qu'ils préconisaient n'avait d'autre effet que d'accorder le droit de cité à 3 millions de citoyens, mais parmi eux la majorité était de petits propriétaires fonciers qui subissaient encore l'influence de la noblesse du pays et qui étaient hostiles à tout mouvement démocratique. Attachés au sol, ils n'aspiraient qu'à la tranquillité et au maintien d'un régime de paix. Au lendemain de la Révolution, tous ces petits bourgeois réclamaient à grands cris la sécurité au prix même de leur liberté et de leur indépendance. Ils étaient donc attachés au nouveau régime parce que Louis XVIII avait rassuré l'opinion publique dans sa proclamation qui ne manquait pas d'habileté.

Les libéraux devinèrent aussitôt la tactique de leurs adversaires politiques, aussi ne se laissèrent-ils pas prendre au piège. Royer-Collard, notamment, combattit ce projet avec énergie; on vit

alors ce spectacle étrange d'une majorité de réaction défendre les principes de la souveraineté nationale, en face d'une minorité libérale qui demandait le respect de la Charte et réclamait le maintien de ses dispositions.

Une autre critique contre le projet de la Commission fut soulevée à propos du renouvellement intégral que les ultras voulaient consacrer dans la législation électorale. Les élections du 24 août 1815, bien que faites par les collèges électoraux de l'Empire, donnèrent, sous l'effet des passions royalistes, une majorité folle de réaction, à tel point que Louis XVIII n'avait pu s'empêcher de s'écrier : « C'est une Chambre introuvable ! » Les ultras étaient au pouvoir, ils voulaient conserver leur autorité. Ils craignaient que, par le renouvellement partiel, le pays s'étant ressaisi, le nombre des libéraux ne devînt, chaque année, de plus en plus grand et ne vînt désagréger la majorité réactionnaire. Grâce au renouvellement intégral, se produisant tous les cinq ans, disaient-ils, ils étaient sûrs d'être maintenus au pouvoir et de ne pas subir d'atteinte du parti libéral. Voilà pourquoi Royer-Collard fit tous ses efforts pour faire échouer ce projet de la Commission, à tendances par trop réactionnaires, et, d'accord avec M. de Serres, il intervint dans le débat, alléguant qu'il n'était pas dans les attributions d'une Chambre d'apporter de si profondes

modifications à la Charte ; une réforme constitutionnelle, d'une importance aussi capitale, ne pouvait se produire que par le concours du roi et des deux Chambres. M. de Serres fit prévaloir un autre argument en faveur du rejet de ce projet.

Il fit observer qu'accorder le droit de cité à un nombre aussi considérable de citoyens c'était faire revivre les assemblées primaires de l'époque révolutionnaire, ce qui créerait pour chaque élection le désordre et la violence dans le pays.

Nouveau projet de la Commission (1)

Toutes ces observations eurent pour effet de faire comprendre à la commission que son projet n'avait aucune chance d'aboutir, aussi une fois la discussion terminée au sein du Parlement, elle se hâta d'en confectionner un second sans toutefois donner satisfaction à ceux qui avaient fait échouer le premier. Loin d'aggraver le système censitaire qu'elle établissait, elle réduisit au contraire son taux à 25 francs. Mais elle avait soin de conserver le deuxième degré d'élection, où n'obtenaient le droit d'entrée que les citoyens les plus imposés du

(1) Arch. parl., 2e série, t. 16, p. 331.

département; par cette mesure le premier degré ne devait exercer aucune influence sur le résultat final des élections.

C'est que, grâce au collège de département composé uniquement de citoyens dévoués au gouvernement, on était certain de voir arriver au Parlement des représentants qui ne contrecarrent en rien la volonté du roi. Le nombre des membres du collège départemental ne devait pas dépasser le tiers de ceux qui prenaient part au collège du canton. Afin que le projet fût approuvé par le roi, il fut décidé que celui-ci jouirait de la prérogative de choisir parmi les citoyens remplissant les conditions d'électorat exigées par la Charte le dixième des membres composant le collège départemental.

Ce projet, qui était moins libéral que le premier, fut celui qu'approuva la Chambre des représentants, par la seule raison que les collèges électoraux étant moins importants ne seraient pas à craindre pour la tranquillité et le bon ordre. A la Chambre des pairs, le gouvernement dut présenter à la fois et en même temps le projet Vaublanc et celui de la commission. Mais ceux-ci étaient hostiles à la conception de l'électeur-fonctionnaire et rejetèrent le projet de la commission. De discussions en discussions on était arrivé au renouvellement partiel de la Chambre des représentants.

Le pays avait à élire environ 80 députés et cepen-

dant nous ne possédions aucune législation électorale. Afin qu'on pût procéder aux élections, le gouvernement dut recourir aux ordonnances des 13 et 21 juillet 1815. Mais les ultras voulaient rester les maîtres de la France et ils sentaient que leur suprématie serait bien éphémère si on n'instituait pas le renouvellement intégral. Cette question du renouvellement préoccupait tellement les députés, que le gouvernement justement alarmé put craindre un moment qu'un conflit aigu n'éclatât entre les ministres et les membres de la Chambre introuvable. Richelieu pensait devoir observer loyalement la Charte et c'était la violer que de donner satisfaction aux désidératas des ultras.

L'acte auquel la Restauration dut son salut peut-être, en tout cas ses plus belles années, fut préparé dans le mystère et vigoureusement exécuté. *Le 5 septembre 1816*, le *Moniteur* inséra l'ordonnance qui dissolvait la Chambre introuvable et convoquait à bref délai les collèges électoraux. On devine la stupeur et la colère des ultras, car ils sentaient l'influence leur échapper.

Cette ordonnance remettait en vigueur les dispositions de la Charte, c'est-à-dire que l'âge de l'électorat était de nouveau fixé à 30 ans, celui de l'éligibilité à 40 ans et le nombre des députés ramené à 258. Ce qu'il y avait de plus important dans cette ordonnance, c'était le préambule où la promesse était faite de ne jamais plus porter atteinte aux

dispositions de la Charte que contraint pas les circonstances et en s'attachant le concours des deux Chambres.

Cette ordonnance décidait en même temps que toutes les dérogations contenues dans celle du 13 juillet 1815 ne recevraient plus d'application parce qu'elles violaient la Charte « base du droit public en France et du repos général » (1). Par son langage ferme et énergique, le roi sut faire respecter l'acte constitutionnel par ceux qui avaient eu un moment l'intention bien arrêtée de le modifier à leur profit.

Il s'assura le concours des pairs par une fournée de 40 membres qui vint déplacer la majorité de la Chambre Haute. Le pays allait donner raison au roi en condamnant les agissements de la Chambre introuvable, « la moins populaire de toutes les Chambres, qui n'en a pas moins rompu avec les traditions de la servilité impériale et aussi en exagérant parfois les principes, contribué au développement du gouvernement parlementaire (2) ».

---

(1) Art 14, ordonnance du 5 septembre.

(2) Duverger de Hauranne. — Histoire du Gouv. parlem., t. 4, p. 68.

§ 3. — **Travaux préparatoires de la loi de 1817**

La ferme attitude du roi ne sut calmer la colère des ultras et, quoique ceux-ci eussent essayé de s'attirer les sympathies du peuple leur protestation n'aboutit qu'à une défaite. Le pays leur montra que la sympathie du petit paysan, voire même du bourgeois, n'allait pas à des meneurs qui fomentaient la révolte et poussaient à la contre-révolution. La plupart des ultras ne furent pas réélus et leur parti fut affaibli. La Chambre élue le 4 octobre comprit une majorité de royalistes modérés, au milieu desquels commençait à se dessiner le parti doctrinaire sous Royer-Collard et de Serres. Elle révéla son esprit en adoptant la loi électorale qui porte la date du 5 février 1817 et qui est la loi fondamentale de la Restauration. Ce fut désormais une politique de transaction et de pacification qui prévalut, dont le roi promettait l'application. Dans le discours du 4 novembre 1816, Louis XVIII s'exprime en ces termes : « Que mon peuple soit bien pénétré de mon inébranlable fermeté pour réprimer les attentats de la malveillance et pour contenir les excès d'un zèle trop ardent (1). »

---

(1) Chancelier Pasquier. — *Op. cit.*, t. 4, p. 133.

La promesse était donnée de ne pas s'écarter des prescriptions étroites du pacte social; tous les efforts du législateur tendront à lui donner une application conformément à ses dispositions et à son esprit. Cependant des controverses furent vite soulevées quand il s'agit de donner à l'acte constitutionnel une interprétation exacte. D'après l'article 35 de la Charte, l'élection des représentants de la nation devait se faire « par des collèges électoraux dont l'organisation sera déterminée par des lois », et l'article 40 dressait la liste des conditions que devaient remplir ceux qui « *concourent* » à la nomination des députés ; aussi plusieurs versions étaient données qui étaient plus ou moins satisfaisantes, selon qu'elles étaient démocratiques ou qu'elles avaient un caractère réactionnaire. Cette difficulté d'interprétation devait amener plus tard, lors de la discussion de la loi du double vote, un très vif débat.

Projet du Gouvernement (28 novembre 1816)

Pour couper court à toutes ces controverses, le mieux était de s'adresser à l'auteur même de la Charte qui, par l'organe de Lainé, ministre de l'Intérieur, déposa un nouveau projet La Charte avait évidemment voulu accorder le droit de suffrage à tous les hommes âgés de 30 ans et

payant 300 francs de contributions, c'est-à-dire instituer l'élection directe.

Elle seule crée entre les électeurs et les députés des rapports immédiats qui donnent aux premiers plus de confiance dans leurs mandataires, aux seconds plus d'autorité dans l'exercice de leurs fonctions. Il fallut s'expliquer sur l'antinómie inexplicable qui existait dans la Charte au sujet de l'établissement du cens. La Charte ayant affirmé dans son préambule le principe de l'égalité ne pouvait guère restreindre le droit électoral. Lainé crut devoir résoudre cette antinomie en faisant une distinction entre l'égalité civile et l'égalité politique. L'égalité civile devait seule être respectée.

D'ailleurs, ajoutait-il, le nombre de citoyens atteints par cette disposition de la Charte n'est pas considérable. Grosse erreur, puisqu'on ne comptait dans le pays que 80.000 électeurs sur 6 millions de citoyens. Tout fut fait pour atténuer la portée de cette disposition, et l'on fut très large pour le calcul de l'impôt exigé des censitaires. Malheureusement l'entente ne put se faire entre le gouvernement et la commission chargée d'étudier le projet et de le présenter aux Chambres. Toutes ces divergences de vues devaient être nuisibles à la loi électorale. C'est notamment sur la question de l'élection directe que l'entente était loin de s'établir. La commission craignait que, par le suffrage

direct, l'Assemblée ne fût envahie par les libéraux ; après discussion, elle se rallia au projet du gouvernement.

Mais une nouvelle difficulté surgit : la commission n'aurait pas voulu se contenter du paiement d'une contribution quelconque dont le résultat était de faire entrer à la Chambre industriels, commerçants aussi bien que propriétaires. Or les industriels et les commerçants n'ont pas l'esprit conservateur, n'étant pas attachés au sol, ils ne doivent avoir qu'une influence modérée dans un pays agricole comme la France. Aussi pensait-on à insérer quelques dispositions qui viendraient donner la prédominance à la propriété foncière.

Nous savons qu'au point de vue politique la législation électorale oscille, suivant que l'emporte l'un ou l'autre des deux courants (royaliste ou libéral) qui influent sur la politique du roi. La loi de 1817 était inspirée dans le désir d'amoindrir l'influence des ultras dont les opinions excessives et les idées paraissaient dangereuses au gouvernement. Ceux-ci voulaient garder le pouvoir pour réaliser leur programme de contre-révolution.

Aussi la lutte fut-elle vive entre les deux partis et la victoire devait être remportée par ceux qui eurent souci du respect de l'acte fondamen-

tal. Royer-Collard (1) affirmait que « intéressés au maintien d'une liberté juste et raisonnable, on ne pouvait songer à établir le suffrage à deux degrés à cause du petit nombre de votants admis aux assemblées cantonales. Les ultras eussent voulu une assemblée très nombreuse et ils pensaient par là obtenir une majorité plus forte ; tous les discours qu'ils prononcèrent ne tendirent qu'à prouver le danger qu'il pouvait y avoir à réunir un trop grand nombre d'électeurs au siège des cantons et départements, à transformer les assemblées électorales en « armées indisciplinées qui viendraient jeter le désordre dans le pays ». Crainte vaine tant qu'on ne pensait pas à réduire le cens exigé des électeurs.

La Chambre adopta le projet de la Commission après avoir repoussé un amendement qui n'admettait au scrutin que les plus imposés du département, et une motion qui établissait l'élection à deux degrés où les collèges d'arrondissement composés d'électeurs à 300 francs choisissaient les véritables électeurs parmi les plus forts propriétaires. Si cet amendement avait été adopté, il eût détruit complètement les effets de la loi de 1817 ; il échoua à une faible minorité.

---

(1) Arch. parl., 2e série, t. XVII, p. 695.

Le 9 janvier 1817 l'ensemble de la loi était voté par les députés, par 132 voix contre 100.

Les mêmes discussions furent soulevées à la Chambre des pairs, la même tentative d'obstruction fut faite de la part des ultras, et, sans l'intervention du duc de Broglie, il aurait fallu remanier le projet. Mais dans un langage vigoureux l'orateur montra « la supériorité d'un système électoral où 120.000 Français étaient réellement représentés, sur celui qui admettait 2 millions d'hommes aliénant leurs droits à l'aventure ».

§ 4. — **Dispositions et appréciations**

D'après la nouvelle loi étaient directement électeurs tous les Français âgés de 30 ans et payant 300 francs de contributions directes. Il n'y avait dans le département qu'un seul collège, à seule fin de soustraire le corps électoral aux influences de clocher. Lorsque le collège devait réunir plus de 600 électeurs on pouvait établir des sections dans la circonscription électorale. Malgré cela, c'est au scrutin de liste qu'étaient désignés les députés du département. La loi du 5 février décidait enfin que la Charte devait être appliquée dans sa lettre comme dans son esprit quand certains points qui n'auront pas été prévus par le législateur se présenteront. Le cens consistait dans le

paiement d'une contribution directe quelconque (foncière, mobilière, portes et fenêtres, patente et redevance proportionnelle de mines). Il fallait compter dans le cens les centimes additionnels et les prestations en nature. En principe on ne pouvait compter pour le cens à un électeur que les contributions qu'il payait personnellement sauf trois exceptions cependant : on comptait au mari les contributions directes que payait sa femme, même en cas de séparation de corps ; on comptait au chef de famille les contributions directes assurées sur les biens de ses enfants, enfin les contributions payées par une veuve étaient comptées au profit de ses fils, petit-fils ou gendres qu'elle désignait (art. 2). C'était ce qu'on appelait la délégation du cens.

Il y avait assimilation complète entre le domicile politique et le domicile réel : il était cependant loisible à tout électeur de se faire inscrire dans n'importe quelle commune de son département. Pour ce faire il devait donner des justifications et accomplir les formalités nécessaires six mois au moins avant les élections. Mêmes démarches lorsqu'il s'agissait pour un électeur de se faire inscrire sur la liste électorale d'un département autre que celui où il possédait son domicile réel : il devait alors justifier de sa qualité de propriétaire dans ce département et en avertir le préfet des deux départements inté-

ressés ; toutes ces précautions étaient prises pour éviter les fraudes résultant du vote multiple. D'après l'article 38 de la Charte, n'étaient éligibles que les citoyens âgés de 40 ans et payant 1000 fr. de contributions directes. Ces conditions devaient être remplies au jour de l'élection et non au jour de la vérification des pouvoirs. Enfin, la loi de 1817 accordait à chaque électeur une voix et une seule, quoique la Charte n'eût pas décidé si elle instituait le vote simple ou le vote multiple. Le président du collège électoral et les vice-présidents de sections étaient nommés par le roi, aussi craignit-on la pression gouvernementale. La Chambre se renouvelait tous les ans par 1/5, conformément à l'article 31 non abrogé de la Constitution de l'an VIII. Chacun de ces renouvellements devait marquer un progrès du parti libéral. S'il est un reproche qu'on peut adresser à loi de 1817, c'est qu'elle accordait le droit de suffrage à un nombre trop restreint d'électeurs. Quand on songe qu'il y avait en 1791 5 millions d'électeurs et qu'on passe de ce chiffre à 100.000 en 1814 malgré une population plus forte atteignant 26 millions, on comprend dès lors qu'il se produisit dans le pays un mouvement puissant en faveur de l'élargissement du suffrage. De même pour un grand pays comme la France le nombre des éligibles atteignait le chiffre dérisoire de 16.000. Et l'on n'eût pas atteint ce chiffre

si cette condition censitaire si dure n'avait donné lieu à des fraudes. Pour avoir le droit d'éligibilité, certains achetèrent fictivement des immeubles suffisamment imposés, certains autres payèrent une patente et se livrèrent pendant un certain temps à un commerce quelconque, d'autres enfin, comme Dupont de l'Eure, furent dotés par de généreux citoyens d'un important domaine.

Une aggravation fut apportée aux conditions d'éligibilité d'une façon indirecte. Sur la demande de M. de Villèle il ne fut accordé aucune indemnité parlementaire. Ce fut une souscription publique qui permit à Berryer de conserver son siège au Parlement.

La grande innovation de la loi de 1817 fut d'établir l'élection directe. Toutes les Constitutions révolutionnaires, sauf cependant celle de 1793, qui n'entra jamais en vigueur, adoptèrent le suffrage à deux degrés. Pour la première fois donc dans notre pays les électeurs primaires allaient voter pour les représentants.

Le gouvernement n'avait qu'un seul désir : c'était d'amoindrir l'influence trop grande des ultras et de modérer le déchaînement des passions royalistes ; mais il ne voyait pas que la nouvelle loi électorale allait assurer le triomphe des modérés.

CHAPITRE II

Loi du double vote

§ Ier. — Préparatifs de la loi

Dès son application, la loi de 1817 fut l'objet de la part des ultras des attaques les plus vives. Ils la critiquèrent par des arguments surannés, contradictoires ou puérils. De Corbière avait bien raison d'y voir le sacrifice des classes supérieures aux classes inférieures (1) : les élections montrèrent la justesse de ses prévisions. Par les élections de 1817, il se forma un nouveau parti, celui des indépendants, composé en majeure partie d'anciens députés qui avaient siégé pendant les

(1) Guizot. — Mémoires, t. I, p. 127.

Cent Jours : Casimir Perrier, Delessert, Dupont de l'Eure, Voyer d'Argenson. A Paris même, la liste ministérielle ne l'emporta sur celle des indépendants qu'à une faible majorité. Les élections de 1818 vinrent grossir les rangs de la gauche et les progrès de l'opinion libérale s'affirmaient de plus en plus. Les indépendants gagnaient 20 sièges, et parmi les nouveaux élus se trouvaient Manuel et La Fayette (1). Ce groupe des indépendants, qui croissait en nombre et en audace, alarmait même les royalistes modérés et les doctrinaires, servait de prétexte aux attaques des ultras contre le ministère. Ce revirement dans les aspirations du pays avait créé à chaque élection une agitation très grande. Le réveil des idées démocratiques était plus marqué que jamais par ce triomphe des libéraux, et les élections devenaient chaque fois de plus en plus significatives. Richelieu en fut alarmé, et, comprenant que le coup porté au parti ultra n'avait que servi la cause des indépendants, il voulut immédiatement porter remède à cet état de choses qui s'aggravait tous les jours. Ce remède, on devait le trouver en apportant des modifications à la loi électorale de 1817. Son projet était loin de rallier tous les membres du gouver-

---

(1) Arch. parl., 2e sér., t. XXVIII, p. 122.

nement et en particulier Decazes, qui s'appuyait alors sur la gauche, et Gouvion St-Cyr, dont le libéralisme n'était contesté de personne.

Si Richelieu avait pu compter à ce moment-là sur l'appui des ultras, c'en était fait de la loi de 1817, mais depuis qu'il avait pris contre eux cette mesure si rigoureuse que fut l'ordonnance de dissolution ; toute entente était impossible. Richelieu sentit que l'autorité morale lui manquait pour rester au pouvoir et se retira. Louis XVIII qui assistait à toutes ces manœuvres, comprenait lui aussi que la situation était critique et qu'une politique de bascule ne pouvait que nuire aux intérêts de la dynastie. Decazes de plus en plus en faveur auprès du roi, fut chargé de reconstituer un ministère.

Aux élections de 1818, le libéral impénitent La Fayette fut élu malgré les efforts de l'Administration, et ce succès décida les ultras à demander des modifications à la loi électorale. Leur tactique fut fort habile.

C'est un membre de la Chambre des pairs, M. Barthélemy (1), qui fit la proposition devant cette assemblée, mais il y était poussé par les royalistes de la Chambre des représentants. Sa motion tendait à ce que « l'assemblée prît une résolution, par laquelle le roi serait supplié de

---

(1) Arch. parl. 2e série, t. 23, p. 85.

présenter un projet qui fasse éprouver aux collèges électoraux des modifications indispensables (1). » La manœuvre fut éventée, le ministère comprit que M. Barthélemy n'était autre chose que le porte-parole des ultras, aussi la proposition fut-elle combattue vigoureusement par Decazes, quand elle fut présentée devant la Chambre Haute. Les retouches qu'on voulait apporter à la loi électorale étaient profondes : il s'agissait d'exclure du droit de cité tous les citoyens qui payaient 300 fr. au titre des patentes; devaient seuls rester électeurs les propriétaires terriens, parce qu'ils exerçaient sur les masses leur influence modératrice. Malgré l'intervention du gouvernement, les pairs adoptèrent la proposition Barthélemy par 98 voix contre 55. Le gouvernement comprit que la direction des affaires lui était impossible s'il n'arrivait pas à réparer cet échec.

Il songea dès lors à opérer une fournée de 61 pairs libéraux, ce qui vint déplacer la majorité à la Chambre Haute. Les nouveaux membres furent choisis en grande partie dans le haut état-major militaire et civil de l'Empire ; parmi eux Davout, Jourdan, Suchet, Portalis, Montalivet.

La Chambre des pairs devait désormais représenter dans le pouvoir législatif l'élément modéra-

(1) Duvergier de Hauranne. — *Op. cit.*, t. 5, p. 52.

teur et sagement progressiste. Mais, au mois de septembre 1819, une sorte de scandale électoral modifia la situation et les dispositions ministérielles. Les électeurs de l'Isère choisirent comme député celui qu'on appelait « l'abbé Grégoire », ancien évêque constitutionnel membre de la Convention au moment de la mort de Louis XVI. L'émoi fut grand, et la droite exploita savamment cette espèce de provocation à laquelle elle n'était peut-être pas étrangère. Decazes prit peur, il prépara à son tour un nouveau projet de loi électorale qu'il soumit à l'approbation du roi. Louis XVIII approuva sa politique dans son discours du trône du 28 novembre 1819, où il annonçait des changements à la Charte. « Le moment est venu, dit-il, de fortifier la Chambre des députés (1). »

Cette proposition était vague, mais on pouvait deviner sans peine ce qui devait être changé. La question du renouvellement intégral était remise sur le tapis, et les ultras triomphants reprochaient maintenant au roi de n'avoir pas prévu en 1816 ce qui forcément devait se produire. La question du renouvellement intégral était pour eux une question de vie ou de mort, et, comme le parti s'affaiblissait tous les ans à chaque élection, il était

---

(1) Hyde de Neuville. — Mémoires et souvenirs, tome 2, p. 418.

grand temps de prendre une mesure énergique pour arrêter l'envahissement progressif des libéraux au sein de l'Assemblée. Une autre disposition de la loi de 1817 était vivement critiquée : le scrutin de liste avait donné de mauvais résultats et favorisé les fraudes, il fallait le supprimer.

1° *Projet de Serres* (1)

De Serres, ministre de la Justice, en cela d'accord avec le roi, prépara un projet avec le concours du duc de Broglie. Il n'avait pas d'autre but que de mettre la majorité royaliste à l'abri des attaques libérales, et de la conserver au pouvoir. Il crut trouver le moyen dans l'établissement de deux collèges électoraux : collège d'arrondissement et collège de département. Dans les premiers, se trouvaient tous les citoyens âgés de 30 ans, et payant 200 francs de contributions directes. Chaque collège d'arrondissement avait à élire un député. Les collèges de département se composaient, eux, d'électeurs âgés de 30 ans et payant 400 francs de contributions directes. Ils avaient à élire un certain nombre de députés:

---

(1) Arch parl., t. XXIII, 2e série, 23 mars 1819, p. 343.

C'était l'application pure et simple du double vote. De Serres croyait par là avoir trouvé le remède contre l'extension de l'influence des libéraux à la Chambre, extension favorisée par la loi de 1817. « Dès que les individus, dit-il, sont privés de leurs droits politiques, ils ne comptent plus dans la cité, et c'est uniquement de la répartition du pouvoir entre ceux qui sont admis à y participer que résulte le caractère plus ou moins démocratique de la Constitution. Si tous les admis le sont à titre égal, quelle que soit leur fortune ou leur position sociale, il y a exclusion d'aristocratie, il y a démocratie pure. Or c'est ce qu'a fait la loi du 5 février 1817 (1). » Il se montrait moins sévère pour les conditions d'éligibilité : la condition censitaire n'était plus que de 600 francs de contributions directes et l'âge abaissé à 30 ans. La durée du mandat était de 7 ans, et le renouvellement intégral était mis en vigueur.

2° *Projet Decazes* (15 février 1820) (2)

Decazes devenu président du Conseil essaya d'élaborer un projet où ne figurait pas le double

(1) Duvergier de Hauranne. — T. 5, p. 260.
(2) Arch. parl. t. XXVI, p. 205.

vote que la gauche avait combattu et qui n'aurait sûrement pas rallié la majorité (1). Les élections allaient bientôt avoir lieu et il fallait que la nouvelle loi électorale fût votée avant cette date afin que le parti des indépendants ne pût être fortifié à nouveau. Decazes disait : « Il est urgent d'arrêter le torrent prêt à envahir le trône et nos libertés, en élevant sur les bases de la propriété, l'autorité préservatrice de la Chambre. »

La Charte ne subissait aucune atteinte que sur un point cependant. Les collèges d'arrondissement et de département étaient maintenus, mais les premiers devaient choisir leur candidat sur une liste que leur présentait le collège du département, et réciproquement. Decazes comprit bien vite que ce système ne pouvait plaire à la majorité, et comme la solution était urgente il proposa un autre projet. Pendant ce temps, de Villèle, chef des royalistes, s'efforçait de son côté, d'amener son parti à composition et reprochait à ses amis de faire montre de trop d'intransigeance.

Le nouveau projet parut plaire cette fois aux ultras. Il conservait toujours les collèges d'arrondissement et de département, seulement les membres du collège de département étaient nommés par le collège d'arrondissement et le choix devait

(1) Viel Castel, t. VIII, Chap. 3, p. 217.

se faire parmi les contribuables de 1000 francs. Chacun de ces collèges élisait de son côté un certain nombre de députés (172 + 258 = 430) (1).

Le projet devait être présenté à la Chambre le 14 février 1820, mais le 13 au soir le duc de Berry était frappé d'un coup de poignard. Ce crime fut funeste aux idées libérales (2). On exploita contre Decazes et le libéralisme l'horreur de cet assassinat. « Le poignard qui a tué le duc de Berry est une idée libérale », avait dit Nodier. Decazes donna sa démission, malgré les prières du roi qui se séparait avec regret des hommes qui avaient sa confiance.

3° *Projet Siméon* (17 avril 1820)

Le duc de Richelieu, chargé une seconde fois de former un ministère, confia à M. Siméon le soin de préparer un projet de réforme éléctorale. Le 17 avril, les membres de la Chambre pouvaient prendre connaissance du texte. Siméon établissait des collèges de département et d'arrondissement (3). Ceux-ci se composaient de tous

(1) *Moniteur*, 16 fév. 1820.
(2) Arch. parl., 2e série, t. XXVII, p. 248.
(3) Vieil Castel, t. VIII, p. 467.

les Français, âgés de 30 ans et payant 300 francs de contributions.

Les collèges de département comprenaient les électeurs les plus imposés du département, leur nombre ne devant pas dépasser un cinquième du nombre des électeurs inscrits dans le département.

Les députés étaient élus par le collège départemental, mais sur une liste présentée par le collège d'arrondissement. De plus, chaque collège d'arrondissement pouvait présenter un nombre de candidats égal au nombre de députés à élire dans le département. Ainsi, dans un département qui avait 4 arrondissements et 3 députés à élire, chaque collège d'arrondissement devait présenter une liste de 3 noms, ce qui portait à 12 le nombre des éligibles (1). Ce projet portait un coup terrible aux classes moyennes et faisait prévaloir l'ascendant de l'aristocratie foncière du pays.

Il avait l'avantage de ne pas s'écarter des dispositions de la Charte et de les respecter en tous points.

Il fallait déjouer également une fraude très facile qui consistait à faire choisir le collège de département parmi un nombre très restreint d'éligibles. Dans l'exemple, que nous avons cité plus

---

(1) Arch. parl., 2e série, t. XXVII, p. 249.

haut, le collège supérieur avait à choisir entre 12 candidats, il était à craindre que tous les collèges d'arrondissement ne s'entendissent pour ne porter sur la liste que 3 candidats, ce qui venait restreindre considérablement le choix du collège supérieur.

Pour éviter cette fraude il n'y avait qu'à décider que tout éligible, qui serait choisi par deux ou plusieurs arrondissements, ne serait que le candidat de l'arrondissement où il aurait recueilli le plus grand nombre de suffrages.

L'annonce de ce projet souleva, dans les Chambres et dans le public, une violente émotion. Les libéraux protestèrent très énergiquement et, avant d'aborder la discussion, ils essayèrent d'en ajourner l'examen jusqu'au jour des élections partielles. Ils pensaient qu'à ce moment-là, ils possèderaient la majorité pour faire avorter le projet gouvernemental. Cette tactique paraissait avoir quelques chances de réussite car, avant d'opérer la réforme électorale, il fallait discuter le budget, ce qui demandait encore de nombreuses séances. Le gouvernement se hâta, de son côté, de déposer son rapport sur les bureaux de la Chambre. Beugnot, lui, par de savantes tergiversations, devait présenter le budget le plus tard possible. Finalement, les espérances de l'opposition se trouvè-

rent déjouées (1). La discussion à la Chambre fut passionnée : 123 orateurs y prirent part. Les libéraux et les doctrinaires luttèrent désespérément contre la droite. Aussi l'a-t-on appelée : la bataille des élections. Jamais autant d'éloquence ne fut déployée, car, de cette grande bataille qui allait se livrer, devait en sortir le triomphe des principes de la Révolution ou de la réaction. M. de Kératry, membre de la gauche, supplia l'Assemblée de repousser le projet : « Vous rejetterez la loi, dit-il, parce qu'elle est immorale, vous la rejetterez parce qu'elle est dégradante pour l'espèce humaine, vous la rejetterez enfin parce qu'elle est la plus insolente que l'on ait proposée à une nation dont la déchéance n'a pas encore été proclamée (2). »

Et Royer-Collard de son côté dit : « La loi serait en vain votée, en vain exécutée ; les mœurs publiques la fatigueraient, la consumeraient, l'éteindraient bientôt par la résistance ; elle ne règnera pas, elle ne gouvernera pas la France ! » La violation de la Charte n'était pas douteuse puisque les électeurs des collèges d'arrondissement quoique remplissant les conditions exigées par l'acte constitutionnel, n'élisaient pas les dé-

---

(1) Vieil Castel, t. VIII, p. 503 et 504.

(2) 25 mai 1820, Arch. parl., t. XXVIII, p. 3.

putés. Et même, il pouvait se produire un cas où la volonté des collèges n'était pas respectée.

Pour développer cette critique on a toujours cité l'exemple du Cantal. Dans ce département, les collèges d'arrondissement comprenaient 552 électeurs, le collège supérieur, 140.

Il suffisait alors que les électeurs de l'arrondissement de Murat eussent les mêmes opinions que la majorité des membres du collège supérieur pour que les candidats patronnés par eux devinssent députés. Les députés du Cantal étaient alors élus par 140 + 75 = 215 voix alors que les électeurs censitaires du département étaient au nombre de 702. Cet exemple était bien concluant, et l'opposition ne manqua pas de s'en servir plus tard pour montrer que bon nombre d'électeurs ne prenaient pas dans les élections la part d'influence qui leur revenait. Et, de plus, les membres des collèges d'arrondissement ne pouvaient dire qu'ils élisaient les députés, puisqu'ils se bornaient à présenter des candidats et que le soin de les désigner revenait aux membres du collège supérieur.

Les membres de la droite prétendaient qu'il n'y avait là aucune atteinte à la Charte (1), et la preuve, disaient-ils, se trouve dans son article 40

(1) Exposé des motifs de M. Siméon. 17 avril 1820. Arch. parlem., 2e série, t. XXVII, p. 248.

lorsqu'elle dit : tous les contribuables de 300 fr. âgés de 30 ans « concourent » à l'élection (1). Une autre discussion non moins vive s'éleva à propos du sens à donner à ce même article 40. Il ne disait pas qu'auront le droit d'élire tous les citoyens âgés de 30 ans et payant 300 francs ; il était en effet conçu en ces termes : les électeurs qui concourent à l'élection des députés ne *peuvent* avoir droit de suffrage. Et les ultras concluaient de là que les électeurs devaient être pris parmi les citoyens remplissant ces deux conditions tandis que les libéraux croyaient de leur côté que tout Français âgé de 30 ans et payant 300 fr. d'impôt avait le droit d'être électeur, droit que rien ne pouvait lui enlever. Toute cette argumentation subtile n'arriva pas à convaincre les membres de la gauche et c'est en vain que les ultras déployèrent tous leurs efforts pour expliquer que le projet était conforme à la Charte. Malgré l'appui de tous les royalistes, le gouvernement comprit que les modifications au pacte social étaient trop profondes et que la majorité trop scrupuleuse reculerait devant une pareille méconnaissance des droits. On était loin à cette époque de demander un élargissement quelconque du suffrage et c'était pour les libéraux une victoire que de rester

---

(1) Villèle. — 19 mai. Arch. parlem., 2e série, t. XXVIII, p. 731.

sur les positions conquises. Ils voulaient donc s'en tenir à la loi de 1817.

Seul M. Demarçay fit un éloquent plaidoyer en faveur des masses populaires (1). « Cette nombreuse population, dit-il, qui se trouve dans les villes, qui remplit nos ateliers et manufactures, a des droits à être représentée. Elle paie des contributions directes ou indirectes beaucoup plus forts qu'on ne pense. Mais quand elle n'en paierait pas du tout, qu'est-ce qui remplit le cadre de nos armées quand le pays est danger? Nulle autre classe ne sert l'Etat dans des situations plus pénibles, plus dangereuses et moins bien récompensées. Et c'est cette partie du peuple qu'on vous dit n'avoir aucun droit à être représentée ! »

Quand on en vint à la discussion sur chaque article du projet, l'âpreté de la lutte s'accentua, les libéraux défendirent pied à pied les principes de l'égalité et ce combat opiniâtre qu'ils livrèrent aux hommes de l'ancien régime nous fait penser que de l'échec ou du succès des ultras allait résulter une orientation nouvelle dans la politique du pays. La participation de De Serres aux débats donna un peu d'espoir aux membres de la gauche car l'on espérait que son intervention suffirait pour calmer les esprits et pour rendre également les exigences des ultras moins dures.

---

(1) Arch. parlem., 2e série, t. XXVII, p. 251.

Après la clôture de la discussion sur l'article premier, Delaunay au nom de son parti de gauche déposa un amendement dont les grandes lignes étaient à peu près identiques à celles du projet Decazes (1). Il demandait en effet l'institution d'un collège supérieur et d'un collège réunissant tous les citoyens de 30 ans, payant 300 fr. d'impôts, et chacun d'eux devait choisir les députés sur une liste présentée par l'autre collège.

Cet amendement déplaisait à Camille Jordan (2), parce qu'il ne supprimait pas l'élection à deux degrés; aussi en déposa-t-il un second dans lequel il n'était institué dans le département que des collèges d'arrondissement en nombre égal à celui des députés à élire. On juge par le dépôt de tous ces amendements des efforts que tenta la minorité pour faire échouer le projet du gouvernement.

L'amendement Jordan fut mis aux voix, il rallia à lui la majorité de la Chambre, mais ce n'était qu'une majorité de une voix due à la présence de Chauvelin, qui quoique malade avait tenu à assister aux débats. C'est alors que l'on vit M. de Serres monter à la tribune pour combattre désespérément cet amendement qui devait annuler les

(1) Arch. parl. 2e série, t. 28, p. 192.
(2) Arch. parl. 2e série, t. 28, p. 195.

effets attendus de la loi. La Chambre se déjugea aussitôt et redonna confiance au gouvernement.

Ce qui marque la dernière phase de la discussion, c'est l'intervention inattendue de Desrousseaux (1), membre du centre gauche. Au nom de ses collègues il devait déposer un 3e amendement qui portait que chaque collège d'arrondissement participerait à l'élection de tous les députés du département.

Cet amendemement eut le même sort que les précédents : la priorité à son égard fut repoussée. Le gouvernement était très inquiet de l'agitation qui se répandait dans tout le pays, il fallait rassurer l'opinion et d'autre part son but était bien de continuer sans trêve le même système de réaction qu'on avait commencé en 1815 ; il n'accorda cependant pas aux libéraux toutes les satisfactions désirables et ceux-ci l'accusèrent d'avoir pactisé avec les ultras. Le projet gouvernemental fut refondu une fois de plus. Son article 1er fut adopté avec 5 voix de majorité : ces 5 voix représentaient celles des 5 ministres députés.

Cet article consacrait le système des 2 degrés. « Il y a dans chaque département un collège de département et des collèges d'arrondissement. » Le 6 juin on crut que l'entente allait s'établir ; le

---

(1) Arch. parl. 2e série, t. 28, p. 251.

gouvernement était prêt à renoncer à son plan d'organisation électorale quand M. Courvoisier (1) déposa un amendement qui semblait devoir amener la conciliation. Aux termes de cet amendement l'élection directe était maintenue mais le nombre des députés était augmenté de 2/5 (172) et leur nomination devait être effectuée par les plus gros censitaires du département formant un collège supérieur.

Malgré que la droite se fût ralliée à cette proposition, la gauche la repoussait et lui reprochait son caractère aristocratique parce qu'elle devait assurer le triomphe de la contre-révolution. De plus cet amendement n'apportait pas assez de précisions et la question se posait de savoir si sa motion consacrait le double vote. On se demandait en effet si les plus gros censitaires voteraient à la fois comme membres du collège supérieur et du collège d'arrondissement. L'auteur de l'amendement fut invité à donner des éclaircissements et sa conclusion fut qu'il n'avait nullement songé à admettre le double vote. Il ne pouvait dès lors avoir l'adhésion de la droite, sa proposition fut rejetée.

Le député Boin (2) comprit que sans le double

---

(1) Arch. parl. 2e série., t. XXVIII, p. 261.
(2) Arch. parl. 2e série, t. XXVIII, p. 317.

vote aucun projet n'avait de chance d'aboutir. Il rédigea lui-même une motion qui reproduisait l'amendement Courvoisier en y adaptant toutefois le système des 2 degrés. Cette proposition ainsi présentée fut soutenue par la droite et le centre gauche, son succès était désormais assuré. En effet, le 9 juin, par 185 voix contre 66, le principe de la loi était adopté.

Les débats furent moins orageux devant la Chambre des pairs, et néanmoins la discussion fut peut-être plus passionnée parce que ce n'était pas contre telle disposition de la loi que l'entente entre libéraux et conservateurs ne pouvait se faire, mais bien sur le principe même du cens. Le duc de Broglie fit le procès de la loi nouvelle avec un grand talent (1) : « Pourquoi la propriété foncière, disait-il, serait-elle la souveraine du pays? Pourquoi lui accorder la suprématie électorale?... Le double vote éveille la jalousie des électeurs les moins riches ; il repose sur un principe absurde.»

Il s'élevait également contre cette fausse présomption de capacité qui faisait des gens fortunés les seuls électeurs du pays. « N'est-il pas évident, disait-il, qu'un marchand de Paris qui paie une patente de 500 fr. est par son éducation un homme fort au-dessus d'un cultivateur de l'Ardèche ou de

---

(1) Arch. parl. 2e série, t. XXVIII, p. 745.

l'Aveyron qui paie 500 fr. de contribution foncière? » Aussi dans ses conclusions demandait-il un abaissement du taux censitaire. Quoique attaqué éloquemment par Daru et Boissy d'Anglas qui lui reprochèrent surtout de méconnaître les dispositions du pacte fondamental, le projet fut rigoureusement défendu par Pasquier et de Serres et finalement adopté le 28 juin par 141 voix contre 56.

§ 2. — **Dispositions de la loi**

La nouvelle loi connue sous le nom de loi du double vote créait pour l'élection des députés 2 sortes de collèges. Sur les 430 députés à nommer, 258 l'étaient par les collèges d'arrondissement comprenant les électeurs à 300 francs et 30 d'âge, 172 par le quart des électeurs les plus imposés votant au chef-lieu du département. Ainsi les riches votaient deux fois. Dans quelques départements dont la population était faible ou clairsemée, on n'instituait qu'un seul collège au chef-lieu de département ; la disposition s'appliqua à ceux qui ne possédaient pas plus de 300 électeurs, à ceux qui ne nommaient qu'un seul député, ou bien à ceux qui, divisés en 5 arrondissements administratifs, n'avaient pas plus de 400 électeurs.

Ces dispositions dérogatoires avaient été insérées dans la loi sur l'avis de Dastigaux, qui avait présenté une motion dans ce sens. Les arrondissements électoraux dont parlait la loi ne correspondaient nullement avec les arrondissements administratifs. Un règlement postérieur devait en fixer l'étendue d'après la quantité probable d'électeurs censitaires. Voilà dans ses grandes lignes ce qu'était la loi du double vote, elle devait être maintenue jusqu'à la Révolution de 1830.

Pendant ces 10 années d'existence elle ne subit qu'une seule modification : le 9 juin 1824, la durée du mandat législatif fut portée de 5 à 7 ans et le renouvellement intégral fut consacré. Le but de cette loi était connu de tous, et quoique les ultras la jugeassent insuffisante elle devait fortifier le parti insatiable de la droite. Royer-Collard, qui s'était fait le champion des idées libérales, voyait avec tristesse la Restauration glisser sur la pente de la réaction. « Ce que l'on nous demande en voulant transférer les élections de la majorité à la minorité, ce n'est pas seulement un coup d'Etat contre le régime représentatif, c'est un coup d'Etat contre la société, c'est une révolution contre l'égalité, c'est la vraie contre-révolution. »

De nombreuses dispositions de détail vinrent réglementer l'organisation censitaire instituée par la loi de 1820. Le cens d'électorat était toujours

de 300 fr., celui de l'éligibilité de 1.000 francs. Entraient dans le calcul du cens tous les impôts directs, mais il était formellement prescrit que, pour être électeur ou éligible, il fallait être réellement le détenteur de la propriété foncière imposée ou bien que la patente portât sur un commerce ayant plus d'une année de date à l'époque où se réunissaient les collèges électoraux.

L'article 5 consacrait la *délégation du cens*. La loi du 5 février 1817, dans son article 21, ne permettait qu'on comptât au mari les contributions directes que payait sa femme, ou au tuteur les contributions que payait l'enfant mineur, que si le mari ou le tuteur avaient la jouissance des immeubles frappés d'imposition. La nouvelle loi faisait un pas de plus et accordait à la veuve la faculté de désigner celui de ses fils, petits-fils ou gendres sur la tête duquel écherrait le bénéfice de la délégation du cens. Cet avantage était refusé à la femme divorcée. En ce qui concerne les enfants adoptifs, ils bénéficiaient de la disposition à la condition d'avoir été adoptés conjointement par les deux époux. L'éclaircissement du 29 août 1820 vint régler les conditions de détail et instituer un ordre légal des délégations afin d'empêcher par cela même que des discussions ne surgissent au sein des familles et n'entraînent la mésintelligence ou la discorde dans les foyers.

Cette réglementation avait un caractère fran-

chement démocratique et permettait ainsi d'élargir dans une faible mesure cependant le droit de vote soumis à tant de restrictions (1). Par l'article 8 de la loi les sous-préfets étaient inéligibles dans l'arrondissement qu'ils administraient.

La loi du 10 mai 1821 vint fixer les limites des circonscriptions électorales qui étaient au nombre de 247. Mais la répartition des censitaires en fut très mal faite et l'on pouvait citer la circonscription de la Seine qui à elle seule contenait autant d'électeurs que plusieurs autres réunies, quoiqu'elle n'eût cependant à nommer qu'un seul député. Dans le département de la Corse, pour élire deux députés, il n'y avait que 36 habitants remplissant les conditions censitaires requises.

Le phénomène économique du morcellement de la propriété devait avoir des conséquences fâcheuses pour le parti libéral dans notre pays. Il tendait à réduire insensiblement le nombre des censitaires. Pendant la période 1815-1820, le chiffre des électeurs passa de 110.000 à 88.000. Une mesure inopportune vint aggraver le mal. Sous prétexte d'alléger le fardeau des impôts du petit paysan, il fut décidé de dégrever la propriété foncière. Le résultat inévitable ne se fit pas long-

(1) Bajet. — Séance du 12 juin.

temps attendre : les élections qui suivirent accusèrent une diminution de 7.000 électeurs.

La loi du double vote comme celle de 1817 décidait qu'aucune indemnité ne serait allouée aux représentants du pays, ce qui eut pour résultat d'empêcher la candidature de bien des personnes qui, quoique payant 1000 francs d'impôts, ne pouvaient supporter les frais qu'occasionnait un si long séjour à Paris.

La nouvelle loi électorale apportait une innovation importante aux conditions d'électorat ou d'éligibilité. Sous l'empire de la loi de 1817 aucun délai n'était imparti à l'électeur pour se faire inscrire sur les listes electorales. Dorénavant, passé le délai d'inscription de 35 jours qui courait à partir de la publication de cette liste, il n'était plus permis à celui qui était omis de faire des réclamations. Cette mesure n'avait d'autre but que d'enrayer la fraude suivante : plusieurs électeurs, en effet, quelques jours avant les élections, auraient pu se présenter remplissant bien les conditions prescrites pour se faire inscrire et dont le nombre aurait pu être suffisant pour déplacer la majorité. Et tous ces électeurs retardataires auraient bien pu être soudoyés par un candidat puissant et peu scrupuleux. Aussi le nombre des censitaires était-il très restreint.

Dans le rapport de Béranger sur la loi de 1831, on peut lire que « les 3/4 des départements ne

comptaient pas 100 éligibles, de sorte que le plus souvent le choix des électeurs pouvait à peine se porter sur 8 ou 10 citoyens et, leur députation se composant de 2 ou 3 députés, la loi n'offrait réellement pour chacun d'eux qu'une candidature de 3 personnes ».

La loi ne fut pas plutôt promulguée que l'opposition se mit en campagne pour faire sentir au pays toute l'absurdité d'un régime qui allait assurer le triomphe de la classe aristocratique, car ce n'était pas seulement, disait-on, le retour désormais au privilège, c'était le gouvernement frappé d'impuissance devant une Assemblée omnipotente. Désormais, le droit de dissolution devenait entre les mains du roi une arme que ne redoutait plus la Chambre basse. C'est qu'en effet, en supposant que le roi ait eu recours à ce procédé suprême, il n'arriverait pas à changer la situation politique, car les nouvelles élections s'opérant d'après la même législation électorale amèneraient au Parlement une majorité à peu près identique.

Les ultras montrèrent plus d'arrogance que jamais, car ils avaient pendant quelques années subi une honteuse humiliation. Pendant leur retraite ils avaient appris à nourrir une haine vivace contre les usurpateurs de leur puissance. Ils ne leur pardonnaient pas d'avoir ruiné leurs espérances par leur système politique, aussi

voulaient-ils profiter de la victoire pour faire sentir à leurs adversaires le poids de leur oppression. Et ce privilège de la fortune ils entendaient le conserver pour eux seuls.

Les de Castelbajac, de Solilhac, Castellane, s'employèrent à démontrer que seule la propriété terrienne devait être le critérium de la capacité électorale (1) et qu'il fallait éloigner des collèges électoraux les riches commerçants, les patentables dont la richesse ne date que d'hier et qui seront peut-être demain retombés dans la misère.

D'ailleurs, disaient-ils, toute l'activité de ces industriels et négociants a été absorbée par le désir ardent de faire fortune et de s'élever dans l'échelle sociale. Aussi ne possèdent-ils pas une culture intellectuelle suffisante pour s'occuper des affaires publiques, n'ayant pas eu le temps de développer chez eux les facultés de l'esprit.

Benjamin Constant se fit l'apôtre de la classe bourgeoise. Il sut mettre en relief le conflit aigu qui s'élevait entre la bourgeoisie moyenne et la noblesse terrienne et qui allait toujours grandissant. Il prévoyait déjà le succès des idées libé-

---

(1) De Castelbajac. — 15 mai 1820. Archives parlement., 2e série, t. XXIX, p. 611.

De Solilhac. — 15 mai 1820, *ibid.*, p. 659.

Castellane. — 22 juin 1820, *ibid.*, p. 4.

rales, et spectateur résigné des aspirations du parti opprimé, il apprit à tout un peuple ce que recélait de révoltant et d'inique cette loi électorale de 1820, véritable rempart du parti conservateur.

La droite n'avait désiré des modifications que parce que, selon elle, la loi de 5 février penchait par trop dans le sens démocratique. Et comment pouvait-on soutenir un pareil argument, quand, sur une population de 27 millions d'habitants, 80.000 citoyens seulement prenaient part aux élections? Un examen attentif de la contribution foncière nous révélait, en outre, que les débiteurs de cet impôt ne payaient en somme que le 1/3 des charges de l'Etat et ne possédaient aussi que le 1/3 de la propriété terrienne. Les électeurs de 1000 francs de leur côté ne payaient à l'Etat que 31 millions sur 283, moins encore que les petits propriétaires réunis qui payaient individuellement moins de 21 francs d'impôts, mais qui n'en fournissaient pas moins au budget de l'Etat un contingent de 47 millions ; et c'était cependant à cette moyenne propriété qu'on retirait l'influence électorale pour la donner à la grande propriété plus conservatrice (1).

De Villèle eut plus de franchise que ses amis politiques, et, plutôt que de s'embarrasser d'argu-

(1) Jobez. — Séance 9 juin. Moniteur du 10.

ments justificatifs, il préféra avouer en toute loyauté que la loi du double vote n'avait d'autre but que de fortifier le parti royaliste. D'ailleurs, ajoutait-il, la nouvelle législation électorale permettra de faire arriver au Parlement les plus compétents, les plus habiles. Les libéraux, selon lui, n'avaient d'ailleurs aucune raison sérieuse à faire valoir contre la loi de 1820. Grâce à l'ancienne loi électorale ils avaient eu la majorité à la Chambre, ils avaient été les maîtres du pays ; on n'a fait en somme que leur retirer ce privilège en rendant la législation électorale plus équitable (1).

§ 3. — Conséquences de la loi du double vote

Les élections qui eurent lieu sous l'empire de la nouvelle loi fortifièrent la droite et accrurent ses exigences. Bientôt Richelieu se lassa de servir ce parti insatiable, il se retira. Sur les 172 députés que devaient élire les collèges supérieurs de département, 15 seulement appartenaient au parti libéral. Benjamin Constant et Daunou n'étaient pas réélus. La Fayette n'avait passé qu'à une très faible majorité. Après les élections de 1824, les libéraux n'avaient plus que 19 sièges à la Chambre.

---

(1) De Villèle. — 19 mai 1820. Arch. parl., p. 695.

Le moment était venu pour les ultras de porter une brèche à la Charte à leur profit. Le ministère de Villèle, sûr de l'opinion, fit voter la *loi du 29 juin 1824* qui établissait le renouvellement intégral à la Chambre des députés et prolongeait de 5 à 7 ans la durée du mandat législatif ; avant d'en arriver là cependant, de Villèle fit prononcer par le roi la dissolution de la Chambre, afin, disait-il, que les députés nouvellement élus fussent prévenus qu'ils allaient avoir à se prononcer sur la question électorale (1). Le gouvernement ne manqua pas d'exercer une forte pression officielle pour que les libéraux fussent battus.

Les élections générales répondirent à son attente. 13 libéraux seulement rentrèrent à la Chambre qui était presque entièrement favorable à la politique ministérielle (février 1824).

Ce fut la « Chambre retrouvée ». Le projet patiemment élaboré fut déposé sur les bureaux de la Chambre Haute le 5 avril. Le marquis de Pastoret désigné comme rapporteur fut sur tous les points d'accord avec le ministère, et ne souleva aucune objection (2) à la Chambre. Royer-Collard

---

(1) Corbières. C. D. 5 juin 1824. Arch. parl., 2e série, t. 41, p. 233.

(2) Elle fut combattue par Lanjuinais, le marquis de Ségur, le duc de la Rochefoucault, Boissy d'Anglas. Séance

s'éleva avec véhémence contre ces atteintes flagrantes au pacte fondamental.

La loi de septennalité fut cependant adoptée à une très forte majorité, elle garantissait aux ultras un assez long avenir. Charles X avait conservé le ministère Villèle, mais en lui imposant un ensemble de mesures qui irritèrent dès le début le pays.

Ce programme vague devait reconstituer l'ancien régime dans ses traits essentiels. Ce furent la loi qui avait pour but d'accorder 1 milliard aux émigrés pour les indemniser de la perte de leurs biens vendus pendant la Révolution, la loi du sacrilège qui punissait de la peine de mort la profanation des objets sacrés, et le vol avec effraction dans les édifices religieux, enfin un projet de loi tendant au rétablissement de la censure. La Chambre des pairs prit peur et rejeta les deux dernières propositions. La situation du ministère devint critique. L'opposition impuissante encore au Parlement grandissait dans le pays. Les élections de 1827 n'amenèrent au pouvoir que 125 ministériels.

En face de cette manifestation significative Villèle dut donner sa démission et Charles X se

---

des 4 et 5 mai. *Moniteur* des 6 et 7. Cf. de Pradt. Petit catéchisme à l'usage des Français, p. 198.

décida alors à faire une tentative libérale, mais la situation n'était plus la même qu'en 1816. Louis XVIII était allé au-devant des idées libérales, Charles X était obligé de capituler devant elles (1), et selon lui, capituler, c'était courir à la révolution. Le nouveau chef du ministère fut Martignac, homme politique très avisé qui avait toujours manifesté le désir de concilier les institutions libérales avec les droits de la monarchie. Grâce à lui fut votée la loi de 1828 sur les listes électorales qui prévenait et réprimait les fraudes en matière d'inscriptions. Malheureusement pour le pays, il fut renversé par la coalition des partis extrêmes et remplacé par Polignac, ancien émigré. Ce choix était significatif. Dès le premier jour l'opinion publique comprit qu'un pareil ministère ne pouvait aboutir qu'à un coup d'Etat.

A l'ouverture de la session législative, le discours du trône fut plein de menaces contre les libertés publiques. « La Charte, disait-il, a placé les libertés publiques sous la sauvegarde des droits de ma couronne. Ces droits sont sacrés. Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne peux pas, que je ne

(1) « J'aimerais mieux scier du bois, avait-il dit un jour, plutôt que de régner constitutionnellement à la façon du roi d'Angleterre. »

veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique. »

Le défi fut promptement relevé. 221 voix votèrent une adresse rédigée par Guizot et Berryer et qui contenait cette déclaration fameuse : « Nous considérons comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics et faisons du concours permanent des vues politiques du gouvernement royal avec les vœux du peuple la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. »

La réponse du roi fut la dissolution de l'Assemblée : il pensait que les nouvelles élections changeraient la majorité de place. Mais son attente fut trompée, et les 221 signataires de la pétition furent tous réélus. Le 26 juillet 1830, paraissaient les 4 fameuses ordonnances dont la troisième (la seule qui intéresse notre sujet) instituait un nouveau régime électoral. Le nombre des députés était ramené à 258 ; les collèges d'arrondissement (électeurs à 300 francs) dressaient une liste de 258 candidats ; les collèges de département (composés des plus imposés) nommaient les députés, dont la moitié au moins devaient être pris sur la liste des arrondissements.

L'ordonnance continuait bien à admettre la contribution personnelle et mobilière à côté de l'impôt foncier, mais elle écartait les patentes et

l'impôt des portes et fenêtres. Désormais, toute délégation du cens n'était plus autorisée, sauf cependant une exception en faveur de la veuve qui pouvait déléguer l'exercice du droit de vote à un de ses fils ou gendres. La loi de 1828 sur les listes électorales était abrogée, celles-ci retombaient à la merci des préfets.

Les ministres n'adhérèrent pas tous à ces mesures rigoureuses. Le ministre de l'Instruction publique en particulier, Guernon-Ranville, ne put taire ses scrupules. En vain il démontra le caractère extra-légal de ces mesures, et,pour en pallier les effets désastreux pour la monarchie, il déposait un projet au Conseil des ministres, dans lequel le droit de vote était reconnu aux censitaires payant 50 francs de contribution. On lui objecta que c'était là une violation de l'article 40 de la Charte (1).

Polignac compris la lourde faute politique qu'il venait de commettre ; il essaya bien de la réparer, mais il était trop tard. Il aurait voulu revenir sur les ordonnances entachées d'illégalité, faire revivre la loi de 1817, mais déjà la Révolution était victorieuse, Charles X précipité de son trône pour n'avoir pas su donner à temps le coup de barre à gauche.

---

(1) Chancelier Pasquier. — *Op. cit.*, t. 6, p. 236.

CHAPITRE III

Application des lois électorales sous la Restauration

L'étude du régime censitaire pendant cette période ne suffit pas pour nous donner une idée complète de ce qu'était, à cette époque, le système électoral; il est besoin, pour compléter cette étude, de parler des mœurs électorales qui régnaient dans le pays.

La période d'application du régime censitaire indique une sorte de régularisation de la vie politique et une tendance de remettre l'ordre social à la place du chaos des révolutions. C'est le règne de la bureaucratie qui commence.

Avec la loi de 1817 apparaissent d'abord les *candidatures officielles* qui permirent au gouver-

nement d'exercer, sur les élections, une influence exagérée et de fausser le régime électoral. A l'instar des collèges électoraux de l'Empire, le président en était désigné par le roi, et, par ce choix significatif, le gouvernement recommandait d'une façon détournée ce personnage aux électeurs. Les élections de 1818 envoyèrent au Parlement 16 présidents de collège.

Le système censitaire, avons-nous dit, avait pour conséquence de rendre le choix des électeurs très restreint à cause du petit nombre d'éligibles. Et cette conséquence fut aggravée par le fait de permettre au président de voter dans le collège qui lui était désigné, même s'il ne possédait pas les conditions requises pour être électeur, et de lui donner voix prépondérante au cas de partage des suffrages. Un autre privilège dont le gouvernement savait bien tirer parti provenait de ce que le droit de réunion n'était pas accordé à cette époque, même pour préparer une campagne électorale.

Ce qui était refusé aux simples citoyens était largement accordé aux présidents des bureaux qui pouvaient prononcer des discours devant le collège électoral assemblé. Le gouvernement n'affectait publiquement aucune réserve quand il s'agissait pour lui d'exercer une pression sur les fonctionnaires. « Ceux qui dépendent de mon ministère, écrivait Villèle à ses subordonnés, doivent

pour conserver la confiance du gouvernement contribuer, dans la limite de leur droit, au choix de députés sincèrement attachés à la monarchie légitime et aux institutions que la sagesse du roi nous a données ».

Une circulaire postérieure de De Peyronnet contient des injonctions non moins explicites. « Le gouvernement ne confère, dit-il, les emplois publics qu'afin qu'on le serve et qu'on le seconde... Le gouvernement ne doit rien à celui qui ne lui rend pas ce qu'il lui doit (1). » Aussi certains fonctionnaires sans scrupules et manquant totalement de loyauté signaient-ils avant leur nomination ou leur avancement des papiers de complaisance où ils affirmaient servir ouvertement le ministère. Ces capitulations de conscience au profit des réactionnaires ne pouvaient que nuire à la bonne réputation du régime, et son salut, son avenir même, exigeaient qu'on en finît avec une tactique qui le viciait jusqu'aux moelles.

« Le préfet est le grand metteur en scène en matière d'élection. Invisible et présent il prépare, ordonne et combine tout avant la représentation publique qui doit marcher sans encombre au dénouement prévu. Le président du collège, acteur en évidence, est choisi et stylé par lui, les électeurs

(1) Weill, p. 115-116.

influents viennent apprendre et répéter leur rôle à la préfecture, les autres, moutons de Panurge dociles comparses, reçoivent le mot d'ordre et suivent les coryphées (1). »

La pression officielle était connue de tous et elle aboutit en fin de compte à la sophistication absolue du suffrage politique. Ce n'était pas tant la mission avouée des fonctionnaires de faire triompher la politique du cabinet au pouvoir qui contribuait à accroître la dégradation des mœurs électorales, c'était encore les marchandages de toutes sortes, c'était enfin la servitude des députés à l'égard du gouvernement. Malgré les véhémentes protestations de Royer-Collard, cette pratique déplorable de faire des *fonctionnaires* des représentants de la nation tout dévoués à la polique du roi resta en vigueur et on ne songea à établir aucune incompatibilité pour enrayer le mal.

Les élections de 1828 nous révèlent l'existence de 130 députés-fonctionnaires ; on comprend alors combien docile devait être à cette époque la Chambre avec un pareil recrutement. Le gouvernement ne manquait pas non plus de distribuer des sinécures aux députés qui s'étaient retirés de la politique ou à ceux qui n'avaient pu se faire

(1) P.-L. Courier. — Electeur et candidat, p. 501, — *Revue politique.*

réélire, et la statistique sur ce point est également édifiante. Dans le court laps de temps de 1814 à 1828, sur 1400 députés qui ont siégé à la Chambre, 1200 furent pourvus d'une place avantageuse.

Une réforme s'imposait, des plaintes très vives se firent entendre dans le pays, rien n'y fit : le gouvernement, trop jaloux de ses prérogatives, voulut toujours garder son indépendance en ce qui touche la nomination des fonctionnaires. Casimir Périer nous fait une description saisissante de la vilenie des mœurs électorales de l'époque. « Avec des fonctionnaires le ministère fait des électeurs ; avec des électeurs et des fonctionnaires il fait des députés ; avec des députés en grande partie fonctionnaires il fait des lois ; avec des lois ainsi faites et à l'aide de distinctions de mots sur les articles de notre pacte fondamental il renverse ce pacte de fond en comble. »

C'est à propos des *listes électorales* que l'influence du gouvernement apparaît le plus clairement. La permanence des listes électorales qui est une garantie pour l'électeur était une chose inconnue sous la Restauration. Aussi à chaque élection les citoyens devaient-ils veiller à leur inscription et faire procéder à des rectifications au cas d'erreur ou d'omission.

Le préfet seul était chargé de la confection des listes électorales et il était à craindre qu'il

ne se livrât à cette besogne quelques jours seulement avant les élections, ce qui rendait toute réclamation matériellement impossible. De plus, les dispositions réglementaires, concernant le calcul du cens, étaient très élastiques ; c'était alors, pour le préfet, de bonne politique d'accorder le droit de vote à certains citoyens, dont le chiffre total d'impôts n'atteignait pas 300 francs, précisément parce que leurs opinions politiques les désignaient à l'attention du gouvernement. Malgré les améliorations apportées par la loi du 29 juin 1820, le système des listes électorales resta à peu près le même et les inscriptions frauduleuses ne cessèrent point. Le principe de la permanence des listes pendant la Restauration ne sera reconnu que par la loi du 2 juillet 1828 et leur contrôle assuré après 1830 seulement.

Sous l'empire de la loi de 1820, les opérations s'effectuèrent, non plus au chef-lieu du département mais au chef-lieu de l'arrondissement parce que, disait-on, les abstentions avaient été jusqu'à ce jour trop nombreuses et la mesure qu'on venait de prendre avait du bon en ce qu'elle dispensait « l'électeur d'un déplacement très coûteux et peu commode (1). » Mais la véritable raison de cette disposition nouvelle, qui resta cachée, est

(1) Devaux. — D. Arch. parl., 2e série, t. 33, p. 329.

qu'on voulait soumettre les petits propriétaires ruraux à l'influence de la classe aristocratique (1).

---

(1) Castellane. — C. P., 27 juin 1820, Arch. parl., 2e série, t. XXIX, p. 4.

Section II

Charte de 1830

CHAPITRE PREMIER

Loi électorale du 19 avril 1831

Une fois l'insurrection victorieuse, les députés présents à Paris chargèrent une commission, composée de six d'entre eux, de veiller à la sûreté publique, sous le titre de « Commission municipale », mais le gouvernement provisoire devait prendre pour tâche de donner au régime nouveau une constitution. Le gouvernement de la Restauration a été renversé autant par les imprudences de ses amis que par les attaques de ses adversaires. Sa plus grande faute fut de n'avoir pas

compris que la Révolution avait créé en France un état social nouveau. Les principes de 1789 avaient fondé notre société moderne ; vouloir les détruire et restaurer le passé était une entreprise impossible.

Assurément, ni Louis XVIII, admirateur du régime constitutionnel anglais, ni Charles X, caractère faible, n'avaient aspiré au pouvoir absolu ; mais leurs amis, trop zélés, firent tout le mal. Il fallait maintenant le réparer. Le duc d'Orléans fut aussitôt appelé au pouvoir et reçut le titre de « lieutenant général du royaume ». Les députés lancèrent une proclamation au peuple, dans laquelle ils annonçaient la révision de la Charte dans un sens plus libéral.

« Nous promettons, disent-ils, de donner à nos institutions, de concert avec le chef de l'Etat, les développements dont elles avaient besoin. » Et, de son côté, le duc d'Orléans souscrivit à cet engagement : « La Charte sera une vérité », s'écria-t-il dès qu'il eut accepté le pouvoir. Les Chambres se mirent au travail afin qu'on pût doter le pays, le plus tôt possible, d'une constitution à caractère franchement libéral. Elles y mirent toute la célérité désirable. Déjà, le 3 août, un député, Bérard, avait forgé un plan de réorganisation qu'il soumit à ses collègues.

Selon lui, la nouvelle Charte ne devait pas être un octroi fait par le roi à son peuple, mais bien

une liste des conditions auxquelles la nation consentait à donner la couronne au prince. Les ministres de Broglie et Guizot songèrent aussitôt à remanier le projet, à reviser le texte de la Charte, en s'inspirant du plan de Bérard. Ce qui étonna tout le monde, ce fut le texte du préambule où était consacré le maintien d'un cens d'électorat et d'éligibilité aussi rigoureux que par le passé. M. Bérard crut devoir protester devant ses collègues et déclarer qu'il n'avait jamais songé à insérer pareilles dispositions dans son plan d'organisation.

Le gouvernement reculait donc devant cette réforme, si longtemps attendue, de la législation électorale. L'Assemblée s'attacha, avec un scrupule religieux, à ne pas se départir des anciens règlements afin de conserver au changement de régime son caractère de légalité. Les bureaux furent aussitôt saisis du projet Bérard, et une commission de 19 membres l'étudia et lui apporta quelques rectifications.

M. Dupin aîné, nommé rapporteur, déposa son rapport le 6 ; le lendemain la discussion avait lieu, elle ne dura que quelques heures. Cette hâte d'en finir s'explique par la crainte de voir l'Hôtel de Ville reprendre le dessus et s'arroger le pouvoir. Le soir même, la Chambre Haute donnait son adhésion. La Charte nouvelle fut promulguée dans l'ordonnance du 14 août 1830, contresignée

de Guizot. On peut dire que le nouveau pacte fondamental est à peu de chose près une nouvelle édition corrigée de la Charte de 1814.

Il a emprunté à l'ancienne constitution ses dispositions essentielles. Les retouches qui y ont été apportées, quoique très importantes, ne font pas disparaître les traits essentiels de celle qui l'a précédée. Et d'abord la Charte n'est plus « octroyée » par le roi mais seulement « consentie » par lui. De plus, le principe de la souveraineté nationale était reconnu non par un article exprès mais par les dispositions qui se rattachent à l'organisation de la Chambre des représentants (1).

De plus, l'ancien préambule était supprimé parce qu'il était en contradiction flagrante avec l'institution du régime censitaire que la Charte adoptait. Ce préambule, était-il dit, blesse la dignité nationale en paraissant accorder aux Français des droits qui lui appartiennent. Enfin, une innovation très importante consistait à confier au pouvoir législatif le soin d'élaborer la législation électorale. Il n'existait qu'un seul point que les Chambres ne pouvaient pas modifier, c'est la condition d'âge.

---

(1) Persil avait proposé comme préambule la Déclaration des droits de 1791, sa motion fut repoussée comme inutile.

Cette exception faite, l'établissement du suffrage universel était possible sans qu'on eût recours à la violation de la Charte. L'article 34 de la Constitution nouvelle fixait l'âge de l'électorat à 25 ans et l'âge de l'éligibilité à 30 ans. L'article 69 supprimait le double vote et faisait prévoir l'élaboration d'une loi électorale pour l'abaissement du cens et la suppression de l'hérédité de la pairie (1).

Il est intéressant de remarquer qu'à cette époque aussi bien que sous la période révolutionnaire le peuple ne devait pas obtenir le droit de cité, et le fait est d'autant plus curieux qu'en 1830 les atteintes portées au suffrage universel étaient beaucoup plus graves qu'en 1791.

Les constituants avaient pensé, en apportant des restrictions au droit de vote, éliminer des collèges électoraux ceux qui n'avaient aucun intérêt au bon fonctionnement de la société. Le législateur de 1830 sait pertinemment que, par l'exigence d'un cens élevé, il ôte d'un seul coup à toute une

(1) « La Charte a exclu le cens électoral du nombre des articles qui la composent. Pourquoi? parce qu'on a compris que l'abaissement du cens devait être l'ouvrage du temps et du progrès des esprits lorsque la population plus éclairée serait digne de concourir en plus grand nombre aux affaires de l'Etat. »

Discours Thiers, Ch. députés, séance 24 mars 1840.

classe le droit de suffrage. Selon les politiciens de l'époque, l'ouvrier n'est pas encore apte à la vie politique, le régime censitaire paraît bien être celui qui convient le mieux au gouvernement d'un pays comme la France, et ce qui l'indique bien c'est que nulle protestation ne s'élèvera des masses profondes de la démocratie.

N'enregistrons pas avec trop d'empressement les affirmations de Guizot. « L'adhésion de la France en 1830, s'écrie-t-il, au gouvernement nouveau fut parfaitement libre, générale et sincère ; elle était beaucoup plus pressée de le voir établi que jalouse de le voter expressément, et nous obéîmes à son véritable désir comme à son intérêt bien entendu en mettant, sans complication ni délai, une prompte fin à la Révolution et un pouvoir régulier à la tête du pays (1). »

Guizot avait-il donc oublié, quand il écrivit ces lignes, que, sur 32 millions d'hommes qui peuplaient alors la France, 80.000 seulement jouaient un rôle politique et que le reste, c'est-à-dire les masses populaires, étaient rejetées dans leurs incapacité politique séculaire, servant uniquement à faire triompher les révolutions, mais devant rentrer dans l'ombre immédiatement après la victoire !

(1) Guizot. — Mémoires p. servir à l'hist. de mon temps, t. 2, p. 24.

§ 1er. — Projet du gouvernement

Nous avons vu que la Charte de 1830 s'en remettait à une loi postérieure du soin de fixer les conditions d'électorat et d'éligibilité. Le comte de Montalivet, ministre de l'Intérieur du cabinet Laffite, déposa un projet de loi électorale, le 30 décembre 1830 (1). Toute l'économie de son plan de réorganisation tient dans ces mots : diminution du cens et adjonction des capacités. Ce projet devait être vu d'un très bon œil par les libéraux, puisqu'il consistait dans un élargissement très sensible du suffrage politique. D'après l'article 2 du projet, il devait exister un cens variable suivant la richesse des départements.

Sur ce point la nouvelle disposition dérogeait aux anciens errements, lesquels n'avaient jusqu'ici établi qu'un cens fixe pour tout le pays. « Sont appelés à exercer les droits électoraux, tous les citoyens les plus imposés de chaque arrondissement jusqu'à concurrence du double du nombre des électeurs inscrits sur les listes closes le 16 novembre 1830. » De Montalivet expliquait dans son exposé des motifs que par cette disposition on apportait une heureuse modification qui avait

(1) Arch. parl., 2e série. C. D., t. 65, p. 708.

pour résultat d'augmenter le nombre des électeurs censitaires dans les départements pauvres.

A côté des électeurs censitaires prenaient place les *capacitaires*, c'est-à-dire ceux qui par l'exercice de certaines professions, ou qui porteurs d'un titre « constatant des études sérieuses et approfondies », sont présumés avoir la capacité électorale. Désormais la bourgeoisie cultivée allait prendre part à la vie politique. La liste des capacitaires se trouvait dans l'article 3 du projet, liste d'ailleurs excessivement longue.

L'on retrouve ici la plus grande innovation du projet gouvernemental. Il donne satisfaction aux partisans de l'élargissement du suffrage, puisque cette seule disposition donne le droit de cité à plus de 30.000 citoyens. Ainsi, à côté de la doctrine physiocratique et parallèlement à elle, avait prévalu la doctrine de l'adjonction des capacités. Quant à l'éligibilité, le cens en était fixé à 500 fr. Ce chiffre maintenait la proportion précédente de la loi de 1820 entre électeurs et éligibles (environ 1 éligible pour 5 électeurs). Enfin en vertu de l'article 7, les contributions directes de toute nature, y compris les centimes additionnels conféraient le droit de suffrage.

L'institution du cens souleva de vives polémiques parmi les théoriciens. Le plus violent de tous fut M. de Cormenin qui en fit le procès avec le plus d'acharnement. « Le peuple en France

a-t-il nommé un Congrès ? Un Congrès a-t-il fait la Charte ? Non. Qui donc l'a faite ? Quelques députés. Qui leur en avait donné mandat ? Quelques électeurs. Et les électeurs, qui les avait eux-mêmes nommés ? le peuple ? Non. Si un Congrès national était nécessaire pour organiser la Charte, un Congrès national n'était-il pas nécessaire pour organiser une fraction de la Charte ? Si la Chambre de 1830 a excusé son usurpation sur la souveraineté du peuple par la nécessité des circonstances, la Chambre de 1831 peut-elle alléguer la même nécessité ? Et si elle ne le peut pas, nous ne demanderons pas quel droit lui reste, mais quel prétexte. En vain dirait-on que les électeurs lui ont donné mandat. Un mandat législatif ? Oui. Mais un mandat constituant ? Non. Peut-on donner ce qu'on n'a pas ? Les électeurs sont-ils le peuple ? 100.000 citoyens sont-ils 33 millions d'hommes ? (1) »

§ 2. — Discussion de la loi

Béranger fut nommé rapporteur par la commission de la Chambre des députés (2). Dans son

(1) De Cormenin. — Cinq lettres sur la Charte, p. 1.
(2) Arch. parl., 2e série. C. D., t. LXVII, p. 106.

exposé des motifs il adresse des louanges au suffrage universel : « La Commission eût voulu, dit-il, qu'il fût possible d'appeler à l'exercice des droits politiques tous les enfants de la grande famille, car tous sont plus ou moins intéressés au gouvernement de l'Etat, au vote de l'impôt, aux mesures législatives qui gênent ou favorisent la liberté des personnes ou celle du commerce et de l'industrie. Tous ont reçu de la nature des droits qu'il serait aussi injuste que peu censé de méconnaître (1).

Mais selon lui le moment n'est pas opportun d'appeler tous les citoyens à la vie politique, car il existe « des impossibilités morales autant que matérielles dont il faut tenir compte ». Aussi n'hésite-t-il pas à baser le système électoral sur le cens, parce que jusqu'ici il a donné dans tous les pays de bons résultats, quitte plus tard à y apporter des améliorations. Mais déjà les divergences commençaient à se manifester entre le Gouvernement et la Commission : le premier aurait désiré un cens variable selon la richesse de chaque département ; le second avait établi un cens d'électorat fixe de 200 francs, ce qui eût porté à 200.000 le nombre des électeurs. Mais plusieurs orateurs

(1) Rapport de Béranger. — Arch. parl., 23 fév. 1831, t. LXVII, 2e série, p. 106.

se récrièrent au sein de la Commission : ils trouvaient trop larges ces bases qu'on voulait donner au suffrage, aussi proposaient-ils le chiffre de 240 fr., et, pour le triomphe de leur cause, ils épuisèrent toutes leurs munitions d'arguments.

Ils montrèrent combien était vaine pareille disposition, attendu que par la diffusion de la richesse générale on assisterait à un envahissement débordant des collèges électoraux. Mais leurs adversaires ne se laissèrent pas convaincre et rappelèrent que sous la Restauration le morcellement des héritages avait eu pour effet de réduire considérablement le nombre des électeurs censitaires.

La Commission adopta pour l'éligibilité une quotité d'impôt ne s'abaissant pas au-dessous de la limite de 750 francs. Il fallut une seconde fois livrer bataille sur ce point. Les uns étaient déjà effrayés de « l'envahissement trop subit des idées démocratiques ». Les autres désiraient au contraire que l'accès du Parlement fût possible à ceux « auxquels leur position de fortune a donné assez de loisirs et d'indépendance pour leur permettre de diriger leurs études et leurs réflexions vers les affaires publiques ».

Signalons enfin qu'à côté des électeurs censitaires la commission admettait le principe des *adjonctions des capacités*. Il était néanmoins apporté quelques modifications au projet du gouvernement. D'une part, elle aggravait les conditions

requises pour les licenciés, les officiers retraités; d'autre part, elle ajoutait à la liste déjà assez longue les officiers ministériels et les magistrats des cours et tribunaux.

Les débats à la Chambre des députés s'ouvrirent le 30 mars 1831 et la discussion des articles occupa deux séances. On ne souleva aucune difficulté sur le principe même du cens : on admettait généralement que ce régime était encore celui qui convenait le mieux au pays, et il suffisait de rappeler les troubles du Directoire pour qu'on écartât, sans difficulté, le suffrage universel tant décrié. Cependant le projet de la commission ne satisfit pas complètement l'Assemblée et plusieurs amendements furent déposés en vue de l'améliorer.

De Sade intervint le premier et fit valoir qu'il importait d'élargir les bases du suffrage en accordant le droit de cité à tous ceux qui feraient preuve d'une capacité suffisante pour faire un choix judicieux et éclairé. Il est incontestable, disait-il, que l'instruction s'étend de jour en jour et gagne jusqu'aux masses populaires. Son plaidoyer en faveur de la petite bourgeoisie passa inaperçu (1).

---

(1) Arch. parl., C. D., 24 février 1831, 2e série, t. LXVII, p. 219.

La Fayette (1) crut bon, lui aussi, de défendre les idées libérales qui lui étaient si chères. Le moment n'était pas encore venu, selon lui, de faire l'apologie du suffrage universel, car il savait que la majorité lui était hostile. Mais, dans le débat, il fallait choisir entre le cens à 240 et le cens à 200. Ses préférences allaient au dernier, puisqu'il faisait entrer dans la vie politique un plus grand nombre d'électeurs. Les difficultés ne s'arrêtaient pas là et une question théorique fut soulevée qui eut pour effet de montrer de façon frappante la démarcation précise entre libéraux et conservateurs. Il s'agissait de savoir quel était celui des deux systèmes, du cens fixe ou du cens variable suivant les départements, qui devait l'emporter.

Berryer (2) fit ressortir avec force « l'injustice monstrueuse » qu'allait établir le législateur en créant une si grande différence « entre l'homme qui paie 200 francs d'impôts et celui qui ne paie que 199 fr. 95 ». L'orateur aurait voulu que dans tous les départements riches et pauvres il y eût à peu près le même nombre d'électeurs. Sa motion fut repoussée et la majorité accepta les dispositions

---

(1) Arch. parl. C. D., 24 février 1831, 2e série, t. LXVII, p. 221.

(2) Arch. parl. C. D., 2e série, t. LXVII, p. 242.

de l'amendement Sade, qui établissait un cens de 200 francs et n'acceptait les plus imposés au-dessous de ce chiffre que jusqu'à concurrence de 150 dans les arrondissements qui ne réuniraient pas ce chiffre d'électeurs.

A la Chambre des pairs la commission s'efforça de faire prévaloir le principe du cens mobile, en exposant clairement les inconvénients qui pouvaient résulter d'un cens fixe. Les mêmes arguments qu'avait avancés Berryer furent reproduits devant la Chambre Haute. Le principal inconvénient qui frappa le plus l'esprit des pairs fut qu'avec l'établissement d'un cens fixe bon nombre d'électeurs se verraient exclus du droit de cité, par suite des dégrèvements d'impôts qui ne manqueraient pas de se produire. D'autre part, l'établissement du cens mobile n'allait pas sans inconvénients, et c'est bien justement qu'on faisait remarquer que l'existence de nos 5 contributions, basées sur des assiettes différentes, rendait irréalisable le système proposé par la Commission. Celle-ci le comprit si bien qu'elle se hâta de remanier son système lequel obtint plein succès devant la Chambre Haute.

Le marquis de Dreux-Brézé soutint un système très différent basé sur le suffrage à 2 degrés, donnant droit de suffrage à tous les citoyens inscrits

au rôle des contributions directes (1). « Une loi électorale doit être aujourd'hui indispensablement et forcément démocratique, c'est un fait qu'on peut déplorer ou admirer, mais qui est réel. » La faute initiale de la Chambre Haute fut de ne pas écouter ces prudentes paroles et de ne pas donner dès le début au régime une base plus large : elle se contenta d'adopter le projet de la commission, c'est-à-dire le taux de 150 francs pour la condition censitaire.

Le projet revint une deuxième fois devant la Chambre des députés. Les remaniements apportés par le Sénat étaient trop profonds pour qu'on se contentât d'une discussion de pure forme. Par l'organe de M. Salverte (2) le centre gauche combattit la fixation du cens en principal. L'exercice du droit de vote, dit-il, est basé sur l'intérêt de la chose publique. Or cet intérêt n'est pas proportionné au revenu, mais à la part de revenu que l'on est obligé de consacrer à la chose publique. Il n'aurait pas voulu, comme Berryer, qu'on imposât une condition de cens pour l'électorat. Malgré que La Fayette et Odilon Barrot soutinssent les idées de

---

(1) Arch. parl. C. P., 30 mars 1831, 2e série, t. LXVIII, p. 193.

(2) Arch. parl. C. D., 7 mars 1831, 2e série, t. LXVII, p. 457.

Salverte, l'amendement fut repoussé à une forte majorité. Le cens de 200 fr. était définitivement établi le 14 avril. La Chambre Haute ne pouvait plus rester en désaccord avec les députés demeurés irréductibles, elle dut s'incliner le 15 avril.

Nous avons vu que pour ce qui concerne l'innovation très importante de l'adjonction des capacités l'entente n'avait pu s'établir entre le gouvernement et la Chambre des députés. Celle-ci eût voulu faire bénéficier du droit de vote les magistrats et officiers ministériels. La Chambre des pairs craignit qu'un pareil élargissement du droit de suffrage ne vînt susciter des difficultés nouvelles au gouvernement, car la magistrature de l'époque était foncièrement libérale et aurait constitué, en lui ouvrant les portes des collèges électoraux, un élément d'opposition très puissant. Elle alla même jusqu'à adopter, sur la proposition de La Rochefaucauld, le principe du demi-cens qui constituait une aggravation du système des adjonctions. Ce sera là le plus grand inconvénient du régime représentatif pratiqué avec le suffrage censitaire de n'avoir pas fait bénéficier du droit de vote et d'éliminer de la vie politique ceux qui avaient fait la Révolution de Juillet. Le Parlement manqua de prévoyance, car il allait créer un élément d'opposition qui ira grandissant jusqu'en 48 et finira par renverser la nouvelle monarchie aveugle et obstinée.

La gauche démocratique dut livrer une autre bataille pour faire repousser toute idée de cens quant à l'éligibilité. Par l'organe de M. de Salverte elle fit remarquer que l'établissement du cens pour l'électorat était une restriction suffisante et qu'il ne fallait pas aggraver le système censitaire outre mesure (1). Cette mesure impopulaire pourrait soulever de violentes colères et amener la révolution. De Salverte déposa un amendement tendant à la suppression de tout cens d'éligibilité : « Tout Français âgé de 30 ans et jouissant des droits civiques est éligible. »

La Fayette vint soutenir cette motion : ce fut en vain qu'il invoqua l'exemple des Etats-Unis où le régime électoral avait donné de bons résultats quoique très libéral.

Odilon Barrot fit observer combien était puérile cette crainte d'assister à l'envahissement des assemblées par des éléments dangereux pour la royauté : la Chambre Haute refusa toute concession aux idées libérales et adopta le cens d'éligibilité de 500 francs. Le 15 avril, la loi électorale était votée dans son ensemble.

(1) Arch. parl. t. LXVIII, 2e série, p. 389. 6 avril 1831.

§ 3. — Dispositions de la loi de 1831

La nouvelle loi électorale porte la date du 19 avril 1831. Elle abolit le système du double vote qui avait soustrait la Chambre à la domination des libéraux et donné à la politique une orientation plus réactionnaire. Le principe de l'élection directe était rétabli et les départements divisés en autant de circonscriptions électorales qu'il y avait de députés à élire.

L'article 1er énumérait les conditions d'électorat? Tout Français âgé de 21 ans jouissant des droits civils et politiques, payant un cens de 200 fr. de contributions directes, possédait le droit de suffrage. La nouvelle loi se montrait très large pour le calcul de l'impôt. Entraient en ligne de compte patentes et centimes additionnels, ce que l'ordonnance du 27 juillet relative à la réorganisation électorale n'admettait pas. Les médecins et pharmaciens qui ne payaient pas patente pour l'exercice de leur fonction étaient dispensés de toute condition censitaire pour l'électorat. Certaines personnes bénéficiaient d'une exemption partielle du cens. C'est ainsi que, d'après l'art. 2, lorsque le nombre des électeurs n'atteignait pas 150, la liste électorale devait être complétée en appelant les citoyens les plus imposés au-

dessous de 200 fr. jusqu'à concurrence de 150. Enfin, d'après l'article 3, certaines personnes telles que : 1° les membres de l'Institut; 2° les officiers jouissant d'une pension de retraite de 1.200 fr. au moins et justifiant d'un domicile réel de 3 ans dans l'arrondissement électoral pouvaient voter moyennant le paiement d'un demi-cens, c'est-à-dire 100 fr. de contributions directes. L'article 6 consacrait le principe de la délégation du cens et remettait en vigueur les dispositions de la loi de 1820 qui s'y rattachaient. Enfin par l'article 9, tout fermier ayant passé un bail authentique d'une durée supérieure à 9 ans pouvait faire entrer en ligne de compte le tiers des contributions supportées par le bien pour le paiement du cens. On devine par l'exposé de toutes ces dispositions l'intention du législateur qui est évidemment d'élargir le plus possible les bases du suffrage politique. Le cens d'éligibilité était à son tour abaissé, il passait de 1.000 à 500 fr.

Une disposition semblable à celle que nous avons vue pour les collèges électoraux se retrouve pour les éligibles ; d'après l'article 59 en effet, il sera permis de compléter la liste des éligibles par les plus imposés lorsqu'il ne se trouvera pas dans le collège 50 citoyens remplissant les conditions d'éligibilité exigées par la loi.

La loi électorale réalisait un progrès considé-

rable car elle appelait à la vie politique un nombre de citoyens beaucoup plus fort. De 94.000, dernier chiffre de la Restauration, le nombre des électeurs fut porté de suite à 160.000 pour monter à près de 220.000 en 1846. Sans doute, on pouvait regretter que la nouvelle législation ne donnât pas un accès plus facile à certaines catégories d'électeurs, à ceux que l'on appelait alors les capacitaires, c'est-à-dire les représentants des intérêts moraux et intellectuels. Mais on pouvait avec le temps, et par les voies légales, réaliser les réformes désirées ; tandis que le gouvernement, dans son obstination de ne pas vouloir améliorer la législation électorale, poussa le peuple à recourir à la violence.

CHAPITRE II

Campagne réformiste

Quel fut le résultat de la nouvelle loi électorale ? Inutile de revenir sur l'extension du droit de suffrage, le progrès dans ce sens était appréciable. Mais la question se pose aussitôt de savoir dans quelle direction s'orienta la politique nouvelle du pays. Les propriétaires et agriculteurs furent les seuls bénéficiaires de la loi de 1831. On aurait pu croire qu'avec l'adjonction des capacités un nombre assez notable d'avocats ou de fonctionnaires feraient partie de l'Assemblée. Mais il est bon de rappeler qu'à cette époque aucune indemnité n'était accordée aux représentants et que pouvaient seulement se porter candidats les plus riches, c'est-à-dire ceux qui payaient au moins

2.000 et même 3.000 francs d'impôts, si bien que les candidats étaient peu nombreux et le choix des électeurs très restreint.

La loi devait plus tard être l'objet des plus vives attaques et provoquer la Révolution. C'est seulement en l'année 1838 que commença le mouvement réformiste. Des tentatives presque annuelles furent alors faites pour élargir le cercle du privilège électoral. Mais les conservateurs repoussaient toute réforme comme inopportune, inutile et dangereuse. Ils rappelaient ces paroles de M. Mauguin en 1831 : « Quand même vous n'abaisseriez le cens qu'à 200 francs, vous auriez une Chambre qui représenterait l'opinion de la France. » Ils ne croyaient pas qu'après 17 ans, période peut-être longue dans la vie humaine, mais si courte dans la durée d'une nation, le moment fût venu de reprendre en sous-œuvre les bases même de l'édifice constitutionnel, sous prétexte de les élargir et de tout ébranler dans l'espoir de tout raffermir.

En droit la France avait une Chambre légalement élue, un organe convenable pour la voix de l'opinion, pour ses désirs et ses plaintes ; en fait elle n'avait qu'une Assemblée législative réunie de telle façon que par l'influence du gouvernement les décisions de sa majorité étaient bien l'écho des désirs du pouvoir, et ne pouvaient être l'expression des besoins, vœux, réclamations

du peuple. On se flattait à cette époque d'imiter l'Angleterre, il fallait se rappeler que les électeurs inscrits y dépassaient un million avec une population inférieure à celle de la France.

Nous pouvons trouver une autre cause de la Révolution de 1848 dans la corruption électorale qui gangrenait tous les collèges électoraux. Grâce à une centralisation administrative puissante et à la nomination aux emplois bien ordonnée, le gouvernement en était arrivé à exercer une très forte pression sur les électeurs. Les fonctionnaires qui s'opposaient aux vues du gouvernement étaient destitués, ceux au contraire qui lui donnaient leur appui étaient largement récompensés (1). La corruption expose le gouvernement qui l'emploie au danger de compter sur des forces factices et de ne pouvoir mesurer ses forces réelles.

Les électeurs étaient d'ailleurs fort mal répartis : on cite le collège de Bourganeuf qui ne comptait que 150 électeurs, à côté d'une circonscription électorale de Paris qui en comptait plus de 3000. Il en résultait qu'un électeur de Bourganeuf exerçait sur la polique gouvernementale une influence 20 fois plus grande qu'un électeur parisien.

---

(1) Il y avait plus de 150 députés-fonctionnaires, serviteurs fidèles du ministère.

Les hommes de gouvernement de l'époque commirent la faute impardonnable de ne pas voir qu'ils ne représentaient que les intérêts d'une classe, tandis qu'ils méconnaissaient les aspirations de toute une société. Sous le Gouvernement de Juillet les désirs de la bourgeoisie étaient des ordres ; la Révolution devait éclater et balayer cette législation qui avait fait son temps.

Tentatives de réforme

La première tentative fut faite en 1842 par le député Ducos. Sa proposition ne tendait à rien moins qu'à admettre au nombre des électeurs « tous les citoyens inscrits sur la liste départementale », mais déjà l'opinion publique commençait à s'agiter et forçait la main aux députés pour agir. L'opposition républicaine se dessinait nettement et formait un comité central réformiste dans le but de réaliser le suffrage universel direct. De son côté l'opposition dynastique avec Odilon Barrot en tête menait campagne pour l'abaissement du suffrage. Ces comités organisèrent des banquets à Paris et dans la province, de nombreuses pétitions furent en même temps adressées aux Chambres. En 1840, le nombre des signataires atteint 240.000.

Tout pouvait encore se dénouer au Parlement ; mais la proposition Ducos fut repoussée quoique son auteur l'eût défendue avec énergie : « Le prin-

cipe démocratique, disait-il, a pénétré dans les masses, il s'est emparé de nos instincts, de nos pensées, de nos penchants... Soyons assez prudents pour ne pas nous opposer à ce torrent, il nous entraînerait avec lui (1). » Cette motion eût peut-être donné satisfaction, pour un moment, à l'opinion publique, car elle appelait au droit de vote 18.000 citoyens de plus, mais elle n'aurait certainement pas arrêté le mouvement qui a entraîné le pays à la Révolution.

Le groupe démocratique de la Chambre ne manquait pas de clairvoyance, et c'est en vain qu'il insistait pour qu'on modifiât la législation électorale. Les ennemis du suffrage universel restaient irréductibles.

En 1845, Crémieux essaya une fois de plus de remettre la question sur le tapis ; il ne fut pas plus heureux que son prédécesseur. Il est vrai qu'il allongeait la liste des capacités en y introduisant les magistrats, avocats et médecins. C'est en vain qu'il fit valoir que l'aptitude ne peut manquer aux hommes qui ont subi toutes les épreuves requises par la loi pour aspirer aux fonctions de juge, à la profession de médecin et d'avocat. Est-il donc plus facile de guérir une maladie dangereuse, de juger ou de plaider un

---

(1) Miginiac, p. 165.

procès compliqué, que de désigner un représentant? Sa parole ne fut pas écoutée et l'échec de sa proposition fut complet (1).

Cependant, les pétitions, toujours plus nombreuses, continuaient à pleuvoir sur les bureaux des Chambres. Celles-ci furent saisies, une troisième fois, d'une proposition tendant à l'élargissement du suffrage.

Duvergier de Hauranne apportait quelques retouches à la proposition de ses devanciers. En effet, avec l'adjonction des capacités, il demandait l'abaissement du cens électoral à 100 francs, ce qui aurait eu pour résultat de porter le nombre des électeurs à 500.000. Rien ne put ébranler l'optimisme superbe de Guizot. Pour lui, c'était à la classe moyenne qu'il appartenait de diriger le pays, et il refusait toute concession (2). L'élo-

(1) Il faut remarquer, cependant, que si, en 1842, la proposition Ducos eut 41 voix de minorité, la proposition Crémieux n'en obtint que 28 en 1845.

(2) On raconte qu'en 1847, M. Cousin tint le langage suivant à un candidat qui venait lui demander sa voix : « Monsieur, je suis professeur à la Faculté des lettres, je suis membre de l'Académie des sciences morales et politiques, je suis membre de l'Académie française, je suis membre du Conseil royal de l'instruction publique, je suis pair de France, j'ai été ministre, je puis le redevenir..... mais je ne suis pas électeur.»

quent plaidoyer de Duvergier de Hauranne ne réussit pas à dissiper l'obstination des parlementaires ; c'est vainement qu'il essaya de leur faire comprendre que leur manque de prévoyance allait jeter la monarchie dans l'abîme : « Le moyen d'éviter les réformes radicales, s'écria-t-il dans sa péroraison, c'est d'accueillir en temps utile les réformes modérées (1). »

Guizot se fit le défenseur de la loi de 1831 et, dans sa réponse au discours de Duvergier de Hauranne, il vanta les mérites du régime censitaire et faisait cette déclaration solennelle : « Non, il n'y a pas de jour pour le suffrage universel, il n'y a pas de jour où toutes les créatures humaines puissent être appelées à exercer les droits politiques. La question ne mérite pas que je me détourne en ce moment de celle qui nous occupe » ; on sait ce qui est advenu. Les faits allaient donner un démenti éclatant à cette parole restée tristement célèbre (2).

La prise en considération de la proposition

(1) Miginiac. — P. 173.

(2) Lorsque Guizot, en s'adressant aux électeurs de Lisieux, s'écriait : « Enrichissez-vous ! », il ne faisait en définitive que dégager la logique d'un système qui semblait faire dépendre de l'argent, le droit politique, la prépondérance d'une classe.

Duvergier de Hauranne fut rejetée par la Chambre à une majorité de 98 voix. Aucune réforme ne fut votée ; le mouvement d'opinion provoqué par la campagne des banquets devint menaçant, il gagna les masses, finalement il provoqua la Révolution de Février et tomba la monarchie.

CHAPITRE III

République de 1848

Un gouvernement provisoire s'installait aussitôt à l'Hôtel de ville et son premier fait fut de donner satisfaction au vœu populaire en ce qui concernait la réforme électorale (1). Un décret en date du 6 mars convoqua les électeurs dans le but de former une Assemblée nationale constituante. Aux termes de ce décret le suffrage devait être

(1) Proclamation de Lamartine, le 29 juillet : « Un gouvernement provisoire sera désigné, pour convoquer le pays électoral tout entier, et quand je dis tout entier, j'entends tout ce qui porte dans son titre d'homme, d'être capable d'intelligence et de volonté, son titre de citoyen. »

universel et direct. Le régime censitaire avait disparu de nos institutions pour ne plus revivre.

Pour la première fois la France entière était appelée à élire ses représentants : 1848 est le point de départ d'une ère démocratique qui n'a pas été sans vicissitudes. Depuis cette date, le suffrage universel s'est librement exercé, et il n'a été dénaturé et asservi que pendant très peu de temps. La proclamation enthousiaste du 16 mars fait miroiter aux yeux du peuple français un régime meilleur : « La loi électorale que nous avons faite, y est-il dit, est la plus large qui chez aucun peuple de la terre ait jamais convoqué le peuple à l'exercice du suprême droit de l'homme, de sa souveraineté. L'élection appartient à tous sans exception ; à dater de cette loi il n'y a plus de prolétaires en France. Il n'y a plus de citoyen qui puisse dire à l'autre : Tu es plus souverain que moi. Contemplez votre puissance, préparez-vous à l'exercer et soyez digne d'entrer en possession de votre régime ».

La France avait déjà fait une première épreuve du régime républicain en 1793, mais les guerres extérieures et les luttes intestines l'empêchèrent de faire vivre le suffrage universel. La seconde République opérait une révolution profonde dans les constitutions, et on est à se demander si l'établissement du système égalitaire ne pouvait pas aller sans inconvénients, alors que le citoyen

français, sans éducation préalable, sans préparation, allait brusquement entrer en possession du droit de vote. Les égarements du peuple français l'ont conduit au despotisme napoléonien. Cet apprentissage de la vie politique devait s'accomplir à travers des expériences parfois douloureuses et tragiques de la démocratie française.

Ce fut sous l'empire de la loi organique du 15 mars 1849, que furent élus les membres de la Chambre de 49. Les élections du 10 mars 1850 ne répondirent pas à l'attente générale. L'expérience politique allait-elle être compromise par le succès des socialistes. Les succès du romancier socialiste Eugène Süe, Paul de Flotte, Hippolyte Carnot effrayèrent le gouvernement. « Nous avons toujours dit, disait l'organe du ministère, que c'était par le suffrage universel que nous péririons. » Pour couper dans sa racine le danger qui le menaçait, le gouvernement nomma une commission chargée de préparer un nouveau projet de loi électorale qui aggravait les conditions de l'électorat.

Ce projet devint la *loi du 31 mai 1850*. Il rétablissait le cens dans une certaine mesure en exigeant parmi les justifications du domicile électoral l'inscription au rôle de la taxe personnelle, ou l'inscription personnelle au rôle de la prestation en nature des chemins vicinaux. Pour faire

preuve du domicile, cette inscription devait remonter à 3 ans.

Tous les amendements tendant à enlever à la loi tout caractère censitaire, même ceux que présentèrent les membres de la majorité, furent systématiquement écartés; on entendait ainsi exclure du nombre des électeurs, non seulement les vagabonds et la population flottante des grandes villes, mais aussi les habitants pauvres de la campagne. C'est dans cette circonstance que Thiers, en réponse aux partisans du système égalitaire, prononça une phrase qui flétrit son auteur. Il déclara que l'exclusion des vagabonds n'avait été décidée que par crainte de « ces hommes qui méritent ce titre, l'un des plus flétris de l'histoire : le titre de multitude..... les vrais républicains redoutent la multitude, la vile multitude qui a perdu toutes les républiques. »

Dans un tableau adressé par le ministre de l'Intérieur à la Commission parlementaire, le 19 février 1851, on s'aperçoit que de 9.619.067 votants le chiffre des électeurs passait à 6.809.296. Telle était la conséquence de cette loi restrictive de 1850, la diminution était assez forte puisqu'elle atteignait 30 0/0. C'était un résultat fâcheux, l'Assemblée avait dépassé le but qu'elle se proposait. Le régime qui a succédé à la République a adopté un système électoral plus large et aboli définitivement le cens. Depuis lors, aucune atteinte n'a

été portée au régime du suffrage universel en France. Le droit de vote est actuellement conféré à 11 millions d'électeurs.

QUATRIÈME PARTIE

LE CENS EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

Constitution belge de 1831

La Belgique appartenait avant les traités de 1815 à la France. A cette époque, ce sont les constitutions françaises qui sont en vigueur. Réunie dès lors à la Hollande, elle forma le royaume des Pays-Bas, sous la domination de la dynastie d'Orange. C'était une menace directe contre la France. Cette union dynastique de la Belgique et de la Hollande ne dura pas : les deux pays étaient hostiles l'un à l'autre par la diver-

sité de la race, de la langue, de la religion et par l'opposition des intérêts économiques. C'était une fusion contre nature, inspirée seulement par la haine de la France.

La Révolution française de 1830 eut sa répercussion immédiate parmi toutes les nations opprimées. Des soulèvements eurent lieu en Belgique qui devaient lui rendre son indépendance au son des accords enflammés de la Muette de Portici. C'était enfin la liberté, mais tout restait à organiser.

Le gouvernement provisoire, issu de l'insurrection, convoqua à Bruxelles une Commission spéciale le 10 novembre. Un régent fut nommé : Surlet de Choquier, et l'indépendance solennellement proclamée. Une constitution libérale devait être le fruit des travaux du Congrès. M. de Nothomb l'annonça officiellement : « Nous avons éliminé de l'Etat, dit-il, la noblesse et le clergé, mais il reste toujours deux classes d'hommes : les hommes qui achètent le travail et ceux qui le vendent; ceux qui possèdent la richesse à un degré où elle est une force, un pouvoir, et ceux qui dépendent des premiers. Je veux faire à chacun sa place : j'accorde à chacun le droit d'être représenté. »

La Commission spéciale désignée sous le nom de Commission de la constitution chargée du soin de la rédaction d'un pacte fondamental était com-

posée d'hommes compétents. Elle eut pour mission de faire accepter par les souverains étrangers le nouveau gouvernement. Dans la proclamation du 23 septembre 1830, ils protestent de leur désintéressement : « Guidés par le seul amour du pays, nous avons accepté un pouvoir que nous sommes prêts à remettre en des mains plus dignes aussitôt que les éléments d'une autorité nouvelle seront réunis (1). »

Un arrêté du gouvernement provisoire en date du 10 octobre 1830 convoquait un Congrès national et déterminait les conditions dans lesquelles seraient élus les représentants du pays dont la mission était de doter la nation d'une Constitution. Pour ce faire, on prit modèle sur la législation électorale antérieure. Etaient électeurs tous citoyens belges âgés de 25 ans, payant un cens variable suivant les provinces (il était de 150 florins à Bruxelles, de 13 florins dans quelques petites villes du Luxembourg). Une innovation importante fut l'adjonction des capacités.

Possédaient le droit de vote : les juges, officiers, ministres des cultes, docteurs en droit et en médecine. Enfin pour être éligible aucune condition de cens n'était exigée. Avec une pareille législation électorale le nombre des électeurs s'élevait

---

(1) Errera. — Const. belge, p. 128.

à 44.000 pour une population de 3.900.000 habitants.

Les élections eurent lieu le 25 octobre, et le 10 novembre le Congrès se mettait au travail. Deux grands partis étaient opposés l'un à l'autre : les conservateurs et les libéraux.

Les conservateurs, attachés aux vieilles traditions et désireux de maintenir l'influence de la vieille bourgeoisie, ont dominé et marqué leur influence dans la Constitution. Ils étaient la majorité et reflétaient bien les aspirations du pays.

Les libéraux, eux, imbus des principes de 1789, étaient affaiblis par leurs divisions : quelques-uns d'entre eux, les radicaux, demandaient dans le système électoral des réformes fondamentales auxquelles le reste du parti ne voulait pas consentir. Malgré ces divisions au sein du Congrès, l'œuvre qui en est sortie est très libérale et à chaque pas on devine que les idées françaises ont exercé sur elles une influence prépondérante, il suffit de lire la garantie constitutionnelle des libertés individuelles pour s'en rendre compte.

Le gouvernement provisoire élut une Commission le 6 octobre 1830, chargée d'élaborer un projet de Constitution. Elle se composait de De Brouckère, Thorn, de Gerlache, Bailiieu, Zoude, Tielemans, Van Meenen, Devaux. Le 28 du même mois son travail était achevé. Un autre projet fut présenté par MM. Forgeur, Fleussu, Liedts,

Barbanson. C'est de ces projets combinés que fut formé celui de la section centrale sur lequel la discussion s'est établie, elle dura du 18 novembre 1830 au 7 février 1831.

§ 1er. — Discussion de la Constitution

Les constituants de 1830 ont dès le début accepté le suffrage politique comme une fonction et non comme un droit. Ils ont cru que si l'Etat apportait certaines restrictions à cette fonction c'était pour le bien général du pays. Quoique imbus d'idées démocratiques très larges, les membres du Congrès ont cependant jugé prudent de ne pas accorder de sitôt le droit de cité à toute la population, et qu'il était juste et nécessaire d'imposer à l'exercice du droit électoral des conditions d'aptitude comme à toute autre fonction sociale. « Nous ne sommes qu'au début de la manche », s'écriait de Brouckère.

C'était donc bien dans leur pensée de reprendre la loi électorale et d'élargir le droit de suffrage quand le moment serait venu où les citoyens auraient pris conscience de leurs droits et auraient été considérés comme ayant accompli leur stage nécessaire d'apprentissage.

Malgré qu'ils désirassent apporter des restrictions au suffrage, ils tenaient avant tout à procla-

mer hautement les principes démocratiques dont ils s'inspiraient.

Forjens, à la séance du 6 janvier 1831, ne craint pas d'affirmer que, « comme c'est là-dessus que repose tout l'édifice constitutionnel, il se pourrait que les législateurs à venir, en le modifiant, renversassent tout notre ouvrage » (1) ; et plus loin il s'exprime de la façon suivante : « La meilleure garantie à demander aux électeurs, c'est le paiement d'un cens qui représente une fortune, une position sociale, afin qu'ils soient intéressés au bien-être et à la prospérité de la Société. « Ainsi d'après les Constituants c'était non seulement dans la crainte de voir mal fonctionner dans ses débuts le suffrage universel, qu'on se rallia au régime censitaire ; mais on se fondait encore sur des principes que l'on croyait intangibles, à savoir que la fortune seule présume que le citoyen riche possède la capacité électorale et que seul il a intérêt au maintien de l'ordre établi.

Voilà pourquoi Defacqz déclara le suffrage universel « une utopie irréalisable » et que le Congrès s'associa à ses paroles en couvrant son discours de longs applaudissements. Devaux, un des membres les plus fougueux du Congrès, appuya les paroles du précédent orateur en s'écriant : « Nous

(1) Huyttens, t. 2, p. 28.

combattons le suffrage universel bien qu'il soit quant à la forme le plus favorable à l'égalité, parce qu'il est fatal à la liberté quant aux résultats : en temps de passion, il mène à l'anarchie qui est aujourd'hui le plus redoutable ennemi de la liberté ; en temps ordinaire et à la longue, mieux que tout autre système il assure l'influence exclusive de l'aristocratie et lui sacrifie la liberté du peuple (1). »

Voilà pour le principe du cens, restait à en régler la mise en pratique.

Une des plus grandes questions qui préoccupèrent les membres du Congrès fut celle de la coexistence de deux Chambres législatives. A côté de la Chambre des représentants on ne voulait pas une Chambre des Pairs comme en France ou une Chambre des Lords comme en Angleterre : l'institution d'une Chambre aristocratique eût été en opposition manifeste avec les principes que l'on avait donnés pour base à la Constitution belge. On avait reconnu que la souveraineté devait émaner exclusivement de la Nation (2), et comme la puissance législative est un des attributs essentiels, inaliénables de cette souveraineté, il fallait donc de

---

(1) Errera. — *Op. cit.*, p. 133.

(2) Cons. belge, art 25 : Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

toute nécessité que la nation l'exerçât par ses représentants naturels.

Une Chambre aristocratique à côté d'une Chambre populaire est une atteinte indirecte au principe de la souveraineté nationale. Et si l'existence d'un Sénat à côté de la Chambre populaire fut votée par 128 voix contre 62, il ne faut pas s'exagérer les tendances de ce vote. « Le Congrès n'a pas voulu voir dans le Sénat un fait d'organisation sociale fondé sur l'inégalité des conditions, une transaction entre la démocratie et l'aristocratie : il a simplement admis le Sénat comme un fait d'organisation politique, un rouage utile à la marche prudente et sûre du pouvoir législatif (1).»

Pour nous qui mettons le suffrage avant tous les autres modes de recrutement des Parlements, nous sommes heureux de constater qu'un Parlement exclusivement électif s'accommode parfaitement de toutes les formes de gouvernement. A coup sûr on ne peut pas en dire autant de tous les autres grands principes qui sont employés pour la composition des Parlements ; grâce au suffrage les deux Chambres belges puisent leur force dans l'opinion générale et la volonté du peuple qui, nous le savons, est souveraine, et peut par suite aussi bien se manifester dans l'une que dans l'autre.

(1) Thonissen. — Const. belge annotée, p. 133.

Cette dualité législative éleva au sein des sections des divergences de vue. C'est ainsi qu'un contre-projet fut déposé par MM. Forgens, Leidts, Fleussu et Barbanson, réclamant une Chambre unique. La motion fut repoussée presque à l'unanimité.

Le Congrès dut se prononcer le 15 décembre 1830. De Brouckère et Defacqz soutinrent la thèse d'une Chambre unique : ils voyaient dans l'institution d'un Sénat un rouage inutile et dangereux, et s'ils succombèrent ils purent tout au moins former le noyau de la majorité qui devait donner aux sénateurs les mêmes électeurs qu'aux membres de la Chambre des représentants.

Les Belges comprirent en 1831 que dans leur pays démocratique, la deuxième Chambre, pour accomplir son œuvre de contrôle à l'égard de l'autre, jouirait d'un plus grand prestige si elle était issue comme la première des suffrages populaires. C'est une des causes qui ont assuré une si grande longévité à leur Constitution. Admettant le principe électif pour les deux Chambres, ils devaient reconnaître comme conséquence nécessaire qu'elles pourraient être dissoutes l'une et l'autre.

M. Nothomb en donna les raisons : « Un Sénat à l'abri des dissolutions et des fournées serait un corps tout-puissant, maître de la royauté et de la 2e Chambre. Si vous permettez au Sénat d'exister

pendant 6 années hors de toute atteinte, ce corps sera omnipotent. »

Il est à remarquer avec quelle largeur démocratique les constituants institueront les conditions d'éligibilité pour la Chambre basse : accessibilité à peu près illimitée, sous les seules conditions de l'âge de 25 ans, de l'intégralité des droits civils et politiques de la nationalité belge ou de la grande naturalisation ; il n'est pas question du paiement d'un cens quelconque, celui qu'on exige de l'électeur sert de garantie à l'élu. La question de l'élection des sénateurs fut plus animée : les discussions qu'elle souleva furent très vives.

Le baron Beyts proposait qu'ils fussent choisis par le roi sur une liste de 3 candidats présentés par des collèges démocratiques. M. Blargnies préférait à ce système l'élection des sénateurs par des conseils provinciaux composés de citoyens payant un cens de 1.000 florins. La proposition Jottrand établissait des conditions d'électorat identiques à celles exigées pour le recrutement des députés, et des conditions d'éligibilité variables. Elle obtint plein succès parce qu'elle était une solution de conciliation.

Si l'on avait employé le même système de nomination pour le recrutement des deux Chambres, il aurait manqué aux institutions belges cet élément de pondération qu'est le Sénat qui écarte

bien souvent des révolutions et évite les coups d'Etat. Les constituants belges ont établi une diversité quant aux conditions d'éligibilité, ce qui a donné à la Chambre Haute son caractère pondéré. Composée en grande partie de propriétaires terriens, elle devait apporter dans le maniement des affaires plus d'habileté et plus d'expérience. Cependant les deux Chambres n'ont jamais été animées d'un esprit bien différent, et les dissidences qui ont pu se produire n'ont jamais été que passagères et d'une importance relativement faible.

§ 2. — Conditions d'électorat

Le régime censitaire définitivement adopté, il fallait en régler les difficultés de détail. Pour qu'une constitution reposant sur le principe du cens soit une œuvre durable, il faut à tout prix qu'on ait su prévoir les variations de la richesse : la valeur du numéraire augmente ou décroît. Les chiffres devront être élevés ou abaissés afin que le nombre des électeurs reste à peu près le même malgré la diffusion de la richesse et l'augmentation de la population. Il importe également de tenir compte des changements futurs qui pourront se produire dans les rapports des capacités et des fortunes. Voilà pourquoi l'article 47 établit

un cens variable au gré du législateur : 2 limites lui sont imposées qu'il ne peut franchir sans violer la Constitution. Le taux du cens ne peut être inférieur à 20 florins (42 fr. 32) ni supérieur à 100 florins (211 fr.). Entre ces limites, il pourrait être modifié par acte législatif dans la forme des lois ordinaires toutes les fois qu'on jugerait la chose utile.

Cette intervention du pouvoir législatif dans la fixation du cens fut combattue par M. Defacqz. « Le cens, disait-il, est la condition qu'il faut placer en première ligne pour être électeur, c'est à cause de l'importance de cette condition qu'il ne faut pas la laisser à l'arbitraire d'une loi mobile et changeante, il ne faut pas que les législatures qui nous succéderont puissent en disposer à leur gré et peut-être selon les caprices du pouvoir (1).

M. de Foere eût voulu l'adjonction des capacités avec un cens moindre. Charles le Hon lui répondit que « personne n'est aussi intéressé au bon ordre, à la propriété et à la tranquillité de l'Etat que celui qui possède une fortune quelconque et un cens qui le représente. Le savant, quelque savant qu'il soit, appartient à la civilisation, au monde savant, à toutes les nations

(1) Huyttens, t. 2, p. 28.

et non à celle qu'il éclaire momentanément de ses lumières. S'il ne paie pas 20 florins d'impôt, s'il ne prend pas racine dans le sol, j'en conclurai que ce savant n'est pas plus intéressé au bon ordre et à la paix en Belgique qu'il ne l'est pour la France ou pour tout autre pays ; et du jour où la Belgique ne lui conviendrait plus et où il n'y trouverait plus la tranquillité nécessaire à ses travaux, il l'abandonnerait, car rien ne l'attacherait à nous. C'est la propriété qui est le fondement du cens, c'est le paiement du cens qui intéresse à la prospérité du pays, il faut donc payer ce cens, pour exercer le droit le plus précieux de citoyen. Mais, dit-on, vous écartez les capacités, vous vous privez de leurs lumières. Oh ! non, Messieurs, je n'écarte pas les capacités. Un assez beau rôle leur est réservé, et ils sont encore en possession d'un droit bien précieux, c'est l'éligibilité (1). »

§ 3. — Conditions d'éligibilité

L'article 53 se rapportant à l'élection des sénateurs est ainsi conçu : « Les membres du Sénat sont élus par les citoyens qui élisent les

---

(1) Huyttens, t. 2, p. 29.

membres de la Chambre des représentants. Des lois postérieures devaient fixer le détail de l'application. Il fut décidé qu'il n'existerait pas de cens d'éligibilité pour la Chambre des représentants.

L'article 50 qui lui est consacré dit en effet : « Pour être éligible, il faut : 1° être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; 2° jouir des droits civils et politiques ; 3° être âgé de 25 ans accomplis ; 4° être domicilié en Belgique. Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise. » Il en fut tout autrement pour les membres du Sénat, c'est la Constitution elle-même qui en réglementait les conditions dans son article 56.

« Pour pouvoir être et rester sénateur il faut : 1° être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; 2° jouir de ses droits civils et politiques ; 3° être domicilié en Belgique ; 4° être âgé d'au moins 40 ans ; 5° payer en Belgique au moins 1.000 florins d'impositions directes, patentes comprises. Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1.000 florins d'impôts directs n'atteint pas la proportion de 1 sur 6.000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6.000. » Ainsi, alors que pour les députés on exigeait 25 ans d'âge, pour les sénateurs l'âge s'élevait à 40 ans,

Enfin, une condition censitaire était imposée seulement aux membres de la Chambre Haute. Le rapporteur de la Commission, le comte Vilain XIV, avait demandé que les propriétés foncières sur lesquelles était basée la condition de cens se trouvassent en Belgique (1). Le baron de Beyts proposa une diminution de cens pour les provinces de Namur et de Luxembourg, parce que le pays se trouvant plus pauvre ne trouverait pas un nombre suffisant d'éligibles sur qui le choix des électeurs pourrait se porter.

Charles de Brouckère présenta lui aussi un amendement tendant à réduire le cens à 1.000 fr. et à accepter pour la fixation du cens le paiement de toutes les contributions quelles qu'elles fussent (2). Sa proposition fut adoptée sur le dernier point seulement et la Chambre repoussa toute diminution du cens. Le nombre des éligibles était par cette disposition augmenté de près du double.

Les constituants furent plus hésitants lorsqu'on se proposa de fixer la quotité du cens : on s'arrêta au chiffre de 1000 florins, mais il fut décidé que la condition censitaire devait être remplie, non seulement le jour de l'élection, mais tant que du-

(1) Huyttens. — *Op. cit.*, t. I, p. 539.

(2) Huyttens. — Séances des 17 et 18 déc. 1830, p. 540.

rerait le mandat sénatorial. La somme de 1000 florins est énorme si l'on songe au peu d'élévation que présentent en Belgique les impôts directs. La pénurie de candidats a été le résultat d'un pareil système ; obligés d'exercer leur choix dans un cercle fort restreint d'éligibles, les électeurs devaient plus d'une fois organiser une véritable « chasse à l'électeur » et prier les fonctionnaires de démissionner pour briguer un siège au Sénat.

Tous les ans, la députation permanente du conseil provincial dressait la liste des éligibles au Sénat, domiciliés dans la province : si la liste n'atteignait pas la proportion de 1 sur 6.000 habitants elle était complétée jusqu'à cette proportion par les plus imposés de la province ; mais ces derniers n'étaient éligibles que dans la province qu'ils habitaient. C'était là une disposition analogue à celle que renfermaient nos lois françaises quand elles avaient pour base l'élément censitaire.

Ajoutons pour être complet que le quantum de l'impôt est indiqué en florins des Pays-Bas, la Belgique n'ayant adopté que le 5 juin 1832 le franc comme unité monétaire. Au point de vue électoral un change fixe de 2 fr. 116 fut adopté pour le florin ce qui mettait le cens à un maximum de 211 fr. 60 et à un minimum de 42 fr. 32.

D'après l'article 52 chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée

de la session. La loi du 20 octobre 1831 sur le règlement de l'indemnité en fixa le quantum à 432 fr. 20. Ceux qui habitent la ville où se tient la session ne jouissent d'aucune indemnité. La question de l'indemnité fut très discutée au Congrès national ; il y avait désaccord sur ce point.

M. Thonissen nous fait part de son sentiment à ce sujet. « Il importe, dit-il, de ne pas oublier que l'absence de toute rémunération entraîne forcément une conséquence peu compatible avec les institutions démocratiques. Refuser toute rétribution, toute indemnité aux fonctions parlementaires, c'est fermer l'accès à tous les citoyens peu fortunés, quel que soit leur mérite, leur talent, leurs titres à la reconnaissance nationale, c'est restreindre le choix des électeurs à une seule catégorie de citoyens, c'est imposer au corps électoral, qu'on suppose capable de faire des choix éclairés, des restrictions et des entraves qui ne peuvent être que le résultat d'une convention contraire ; c'est frapper d'une espèce d'ostracisme politique tous les hommes d'intelligence et de travail qui n'ont pas été assez heureux pour rencontrer les avantages matériels, au bout de leurs veilles laborieuses. »

Et voilà pourquoi l'indemnité fut refusée aux sénateurs : l'article 57 est formel sur ce point. Choisis parmi les grands propriétaires terriens, les membres de la Chambre Haute ont toujours pu

sans inconvénient, sans sacrifice d'argent d'aucune sorte, siéger à la capitale.

Quoique ce point sorte du cadre de notre étude, il est intéressant de savoir comment fonctionnait le régime censitaire pour les provinces et dans les villes. La Belgique était divisée en provinces, et chacune d'elles avait un conseil provincial élu par les électeurs censitaires, enfin une députation permanente nommée par le Conseil dans son sein.

Pour le Conseil provincial les conditions d'électorat sont les suivantes : 1° être Belge de naissance ; 2° être âgé de 21 ans ; 3° payer un cens de 20 fr. Il convient de faire remarquer pour les élections communales et provinciales que le cens payé par la veuve est attribué au plus âgé de ses fils s'il ne possède pas lui-même le cens et s'il réunit les autres conditions requises pour être électeur. Si le fils aîné ne se trouve pas dans ce cas, cette attribution a lieu en faveur d'un autre fils, ou à défaut de fils, d'un gendre, sous la même réserve. La préférence entre les fils ainsi qu'entre les gendres est déterminée par l'âge. Le Code électoral de 1878 laissait à la veuve la faculté de déléguer le cens qu'elle payait à l'un de ses fils, ou à défaut de fils à l'un de ses gendres désigné par elle. Le Code de 78 prévoyait aussi l'insuffisance des électeurs provinciaux censitaires et appelait au

vote dans ce cas les citoyens payant les 4/5 ou les 3/5 du cens légal.

Les conditions d'éligibilité étaient les suivantes: 1° être Belge ; 2° avoir 25 ans ; 3° être domicilié dans la province. Aucune condition de cens.

La commune avait un Conseil municipal élu par les censitaires et une municipalité composée d'un bourgmestre et de plusieurs échevins (le roi nommait le bourgmestre et les échevins, il devait les choisir dans le sein du Conseil). Les conditions d'électorat au Conseil municipal étaient les mêmes que pour l'électorat provincial, toutefois l'impôt à payer n'était que de 10 francs. Pour les élections communales le 1/3 de la contribution foncière d'un domaine rural exploité par un fermier était compté au locataire sans diminution des droits du propriétaire. Dans les communes où il n'y avait pas 25 électeurs communaux payant le cens requis, leur nombre était complété par l'inscription des habitants les plus imposés.

Cette nouvelle législation donnait à la Belgique environ 45.000 électeurs pour une population de 4 millions d'habitants. Les conditions de cens devaient exister avant la clôture définitive des listes électorales. Nul n'est inscrit s'il n'est justifié qu'il possède le cens pour l'année de l'inscription et qu'il l'a payé effectivement pour l'année antérieure en impôt foncier ou redevance sur les mines et pour les deux années antérieures lorsque

d'autres impôts directs concourent à le former. La contribution personnelle et les patentes n'entrent en compte que si elles sont imposées pour chaque année entière et en vertu de déclarations faites lors de l'inscription générale ou au plus tard le 30 juin. Les centimes additionnels perçus sur les contributions directes au profit des provinces ou communes ne sont point comptés pour former le cens électoral (1). Sont comptées au mari les contributions de la femme sauf le cas de séparation de corps, et au père celles de ses enfants mineurs : toutefois, pour l'électorat général, les contributions des enfants ne seront comptées au père que s'il a la jouissance des biens sur lesquels elles portent.

(1) Art. 7, applicable aux élections générales, provinciales et communales.

CHAPITRE II

Révision de la Constitution

Le régime censitaire fut bientôt l'objet de très vives critiques. De nombreuses et imposantes manifestations se produisirent pour réclamer l'égalité du suffrage. La Révolution de 1848 eut son contre-coup en Belgique et la population s'agita pour obtenir les mêmes concessions que chez les voisins. Les pétitions pleuvaient sur les bureaux de la Chambre pour bénéficier d'une diminution du cens.

Le chef de cabinet Rogier ne voulut pas imiter en cela la tactique de Guizot et essaya de donner satisfaction à l'opinion. Les concessions sont parfois une œuvre de sagesse. Guizot les tenait invariablement pour une marque de faiblesse,

aussi fit-il sombrer le régime qu'il avait mal défendu. Son collègue belge Rogier eut plus de clairvoyance et put réaliser le progrès par les voies strictement légales.

La nouvelle loi électorale, du 12 mars 1848, portait le nombre des électeurs de 50.000 à 140.000, en abaissant le cens au minimum. Son influence se fit aussitôt sentir sur la composition des Chambres. La Chambre des représentants fut en grande majorité composée de libéraux, la Chambre Haute resta la même qu'auparavant. Le législateur devenait dorénavant incompétent pour modifier la loi électorale dans un sens plus démocratique, car le maximum de concessions aux vœux du peuple, prévu par la Constitution, était atteint, et, pour rendre le cens inférieur à 20 florins, il fallait recourir à la révision, procédure longue et compliquée, puisqu'elle exigeait l'accord du roi et des deux Chambres, l'adoption des modifications par une majorité des deux tiers et la dissolution immédiate de l'une et l'autre Chambre (1).

Les lois électorales de 1834, venant compléter les dispositions du pacte fondamental, reçurent plusieurs modifications successives. Depuis la création du royaume de Belgique jusqu'au com-

(1) Art. 131 de la Constitution.

mencement de 1893, le système électoral repose sur le principe du cens et, à ce sujet, pendant cette première période, les lois se succèdent presque sans interruption en apportant chaque fois quelques modifications sur un point déterminé.

En 1872, les questions relatives au cens étaient réglées par des textes tellement nombreux et discordants qu'on sentit la nécessité de codifier ces derniers ; cette année vit naître en effet un Code électoral (1). Ce travail, qu'on ne retrouve chez aucune autre nation, n'empêche pas les modifications de se produire encore fréquemment et, neuf ans plus tard, eut lieu la promulgation d'un nouveau code « des lois électorales coordonnées », par arrêté royal du 5 août 1881 (2).

Le but était de poursuivre jusque dans ses derniers replis et derniers retranchements la fraude, cette plaie invétérée qui depuis si longtemps faussait l'action des lois électorales et la sincérité du gouvernement représentatif. L'exposé des motifs de la loi du 30 juillet 1881 disait : « L'usurpation de la qualité d'électeur au moyen de déclarations fictives est un abus dont la législature et le

(1) Ces lois sont : lois des 9 juillet 1877, 16 mai et 26 août 1878, art. 2 et 2 *bis* de la loi du 30 juillet 1881.

(2) Annuaire législ. étrang., 1873, p. 411.

pays se préoccupent et que l'expérience a permis de constater depuis quelques années. »

Quelles sont les retouches de détail apportées par ces différentes lois ? La liste des éligibles au Sénat était permanente, mais il ne suffisait pas d'être inscrit sur la liste pour avoir le droit de se porter candidat, ceux-là qui possédaient les conditions requises d'éligibilité pouvaient à tout moment présenter leur candidature. Il pouvait très bien arriver que le minimum du cens exigible se soit élevé : le sénateur restait malgré ce changement en fonction, à la condition toutefois qu'il payât le cens imposé au moment de son élection. Lorsque le mandat était expiré, il était alors obligé de se conformer aux prescriptions de la nouvelle loi.

Pour la première fois l'article 199 du Code de 1878 décidait que les sénateurs délégués des provinces ne pouvaient avoir des droits égaux aux sénateurs qui payaient le cens de 1.000 florins. Les premiers en effet ne pouvaient être que les élus de la province à laquelle ils appartenaient, tandis que les seconds pouvaient se présenter dans n'importe quelle circonscription du royaume. Jusqu'à cette date c'était la tradition, la coutume qui faisait loi.

La loi du 26 août 1878 apportait de profondes modifications à la loi de 1822 sur la contribution personnelle, ces retouches avaient pour objet de prévenir la fraude. La loi fiscale belge estimait en

effet le mobilier du contribuable au quintuple de la valeur locative annuelle des habitations et l'article 16 du Code électoral de 1872 avait à peu près reproduit les mêmes dispositions pour le calcul du cens. Il n'y avait d'ailleurs là qu'une présomption légale en faveur du contribuable, et lorsque la valeur du mobilier était plus forte, le fisc devait en faire la preuve. Mais on s'aperçut bientôt que la réalité ne répondait pas du tout aux prévisions du législateur et que bien souvent le mobilier avait une valeur bien inférieure à celle présumée par la loi.

Il y avait donc anomalie à accorder le droit de vote à des citoyens qui n'auraient pas dû payer les contributions suffisantes pour devenir électeurs, mais qui les acquittaient sans protester parce que ce paiement volontaire d'impôts exagéré leur ouvrait les portes des collèges électoraux. Désormais pour couper court à cet abus la loi du 26 août 1878 décida que la présomption n'existait plus et que la preuve de la valeur d'un mobilier suffisant devait être rapportée par les intéressés.

La loi du 26 août 1878 a voulu remédier également à un autre genre d'abus. L'exposé des motifs nous en donne toutes les raisons. « Il était injuste en droit fiscal de faire supporter à ceux qui sont logés gratuitement, à raison de leurs fonctions, un impôt basé sur l'habitation qu'on

leur fournit et à leur attribuer le cens électoral correspondant. D'une part, c'était leur retirer, au moins partiellement, le bénéfice du logement ou de l'indemnité qu'il est nécessaire de leur attribuer; d'autre part, c'était non plus donner la capacité électorale à raison de la garantie que fournit la fortune personnelle de l'électeur, mais bien la rendre inhérente à la fonction, en même temps que l'habitation qui la crée. En fait, les inconvénients de cette anomalie déjà ancienne sont surtout devenus saillants au point de vue de la composition du corps électoral, depuis qu'un grand nombre de ceux qui en tiraient avantage les ont accentuées en exagérant jusqu'à la fraude le privilège qui en résultait pour eux. » Désormais donc les fonctionnaires étaient exemptés de toute contribution basée sur le logement, et ceux qui recevaient une indemnité inférieure à la valeur du loyer qu'ils payaient, étaient imposés pour l'excédent seulement.

§ 1er. — Mouvement révisionniste

Nous avons vu comment le mouvement des esprits en 1848 avait amené un élargissement du suffrage. On ne devait pas s'en tenir là. Le moment était venu où les ennemis du ministère, ceux du régime censitaire, ceux de la monarchie

allaient se coaliser pour obtenir de nouvelles concessions. Mais, désormais, si l'on voulait entrer dans cette voie, il fallait porter la main sur l'arche sainte et toucher à la Constitution.

Guillery fut le premier à demander une extension du suffrage au Parlement ; dans sa motion il réclamait l'abaissement du cens à 10 fr. pour les électeurs provinciaux et communaux, pensant que cette réforme servirait d'amorce pour celles qu'il désirait avec tant de force. Les catholiques, alors au pouvoir, acceptèrent la proposition Guillery pour les conseils communaux, mais maintinrent à 20 fr. le cens exigé pour les élections des provinces (1). Les partisans du suffrage universel profitèrent de l'occasion vraiment exceptionnelle pour soulever la question devant le Parlement.

Demeure et Baliseaux demandaient qu'une révision constitutionnelle eût lieu sur les articles 47 (électoral politique) 53 et 56 (cens d'éligibilité). La discussion fut orageuse, elle dura 4 jours. Les libéraux furent attaqués avec violence : ils étaient accusés de vouloir renverser le régime et de préparer le terrain pour favoriser leur manœuvre en réclamant la révision de la Constitution. Cette

---

(1) Loi du 12 juin 1871.

argumentation eut plein succès et la proposition fut repoussée par 73 voix contre 23.

Lelièvre se permit de répondre aux réclamations de la gauche et trouva que la proposition de M. Demeure manquait de précision, car enfin, avant de toucher à la Constitution, il fallait savoir ce qu'on aurait mis à la place de ce qu'on voulait supprimer. D'ailleurs la loi du 12 juin 1871 avait en partie donné satisfaction aux libéraux et le gouvernement ne refuserait certainement plus tard aucune modification au pacte fondamental, si l'élargissement du cens en matière municipale donnait de bons résultats.

Frère-Orban, chef du parti doctrinaire, comprenait très bien que toute extension du droit de suffrage ne pouvait que lui être défavorable. A cette époque, c'était à la classe moyenne qu'il appartenait de diriger le pays, c'est-à-dire à la classe la plus soumise au clergé et la plus docile à exécuter ses ordres. Tout élargissement du suffrage ne tendait à rien moins qu'à ébrécher cette majorité si forte au sein de l'Assemblée, et c'est précisément ce que Frère-Orban ne voulait pas. Ces appréhensions étaient peut-être sans fondement; il est permis de penser que les électeurs censitaires n'obéissent pas toujours aveuglément à leur intérêt.

En 1883, Valbert disait (1) : « On doit rendre aux cent mille électeurs censitaires qui ont eu voix au chapitre jusqu'à ce jour, la justice que, dans toutes les occasions importantes, ils ont fait preuve d'instinct politique. Les mandataires sur qui se portait leur choix se sont toujours accquittés convenablement de leurs fonctions. On leur reproche cependant de représenter une classe à l'exclusion des autres, de ne prendre à cœur que les intérêts bourgois. Après avoir loué leurs vertus, un écrivain belge les accusait dernièrement de faire trop peu de chose pour les classes souffrantes, de s'occuper trop d'eux-mêmes. Ces accusations fussent-elles sans fondement la démocratie qui envahit tout oblige la Belgique à compter avec elles. A côté des troupes libérales venait de se former un autre parti : les libéraux progressistes. Pour obtenir la révision constitutionnelle ils n'ont pas craint de pactiser avec les ennemis de la monarchie et c'est ce qui amena la scission avec les libéraux indépendants.

Désespérant de réaliser par leurs propres forces le progrès qu'ils désiraient, ils se sont entendus avec les socialistes et ont compté sur leur appoint. Voilà comment, en juillet 1883, nous trouvons Janson, chef des libéraux progressistes,

---

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1er décembre 1883.

faire alliance avec Volders et Defuisseaux, chefs du parti socialiste, et réclamer sans répit l'élargissement des collèges électoraux. Du haut de la tribune ils établirent avec beaucoup de force l'injustice d'un système électoral donnant un total de 120.000 électeurs pour un pays de 5 millions 1/2 d'habitants et demandèrent l'adoption du suffrage universel.

Mais déjà on sentait dans le pays que le part catholique devenait de plus en plus fort, de mieux en mieux constitué, et que les élections prochaines réserveraient de grosses surprises. L'avènement des catholiques au pouvoir ne pouvait se faire qu'au grand détriment du parti doctrinaire dont Frère-Orban était le chef. Celui-ci très perspicace comprit tout de suite le grand danger qu'il y avait pour lui et ses amis de ne pas se solidariser avec les libéraux afin que la Constitution fût modifiée et vînt donner de nouvelles forces au parti si menacé. Frère-Orban, qui avait jusqu'alors toujours combattu toute proposition de révision, fit aussitôt volte-face et promit son concours au parti de la gauche. Mais cette alliance ne fut acceptée qu'au prix de concessions au parti libéral. C'est ainsi qu'en peu de temps fut votée la loi sur l'enseignement primaire obligatoire et la loi du 25 août 1883 qui créait pour les élections aux conseils locaux la classe des capacitaires à côté des censitaires.

Les élections de juin 84 vinrent donner raison aux prévisions de Frère-Orban. Le parti catholique était plus puissant que jamais et Malou, son meilleur défenseur, devint le chef du ministère et fit peser sur le pays pendant quelques années sa domination. Le mouvement révisionniste s'accentuait de jour en jour. Tous les partis ennemis du ministère étaient coalisés pour aboutir.

Un nouvel essai est tenté en 87. Janson soumet une fois de plus la question de la révision au Parlement. La prise en considération est repoussée par 83 voix contre 33. Il gagnait cependant 10 voix sur la proposition faite en 83.

Enfin, le 19 novembre 1890, à l'ouverture de la session législative, Beernaert, chef du gouvernement, déclara adhérer à la proposition de révision. Son but avoué était de voir anéantir ce parti libéral qui avait créé, au sein du pays, une opposition si violente contre les institutions. Le 30 mars 91, il communiquait aux Chambres les vues du gouvernement : « Il y a longtemps, dit-il, que la majorité conservatrice s'est déclarée favorable à une large extension du droit de suffrage pour les Chambres, comme elle l'a réalisé déjà pour la province et la commune, mais elle appréhendait, non sans de graves motifs, de toucher à un régime qui nous a donné 60 ans d'ordre et de prospérité, et à l'abri duquel le sort de la classe ouvrière, notamment, s'est considérablement

amélioré. On aurait voulu qu'une réforme pût se faire dans les limites constitutionnelles... Le gouvernement estime donc que le moment est venu de décider qu'il y a lieu de réviser la Constitution, mais c'est toutefois à condition qu'en dehors de tout esprit de parti, un accord suffisant puisse s'établir sur les institutions nouvelles qu'il s'agirait d'indiquer au pays comme devant remplacer celles d'aujourd'hui (1). »

La proposition Janson fut votée à l'unanimité des 118 membres présents, mais la section centrale de la Chambre des députés déclara ne pas donner son approbation tant que l'entente ne serait pas établie entre les deux Chambres sur le point de savoir quelles modifications devaient être apportées au pacte fondamental. L'accord fut bientôt fait et, conformément à l'article 131 de la Constitution, le roi fit procéder à la dissolution des deux Assemblées, le 23 mai 1892.

Les élections eurent lieu les 14 et 21 juin, elles avaient pour but de composer un Parlement auquel allait incomber la mission de réviser la Constitution de 1831. Elles amenèrent au pouvoir à peu près les mêmes parlementaires. Dans le discours du trône, le roi leur recommandait de s'inspirer du bien du pays : « En subordonnant, dit-il,

(1) Beltjens. — Révision belge, p. 9.

la révision de la Constitution au vote d'une majorité exceptionnelle, nos pères ont voulu qu'elle ne pût être une œuvre de parti (1). »

Le 12 juillet 92, les Chambres se réunissaient pour procéder à la nomination des membres d'une commission de constitution dans chaque Assemblée. Ces commissions se mirent aussitôt à l'œuvre et s'adjoignirent le concours du roi; elles travaillèrent pendant 3 mois et firent preuve du plus sincère esprit de conciliation : « Un point, dit M Léopold Arnaud (2), sur lequel tous les hommes politiques étaient d'accord au moment où le travail de révision se poursuivait, c'était assurément la nécessité de voter un texte limitatif, précis, d'où les partis ne pourraient plus tirer — ainsi que cela s'était pratiqué sous l'empire de l'ancien article 47 — une législation électorale variant suivant les époques, les tendances ou les intérêts de la majorité. » Certains membres de la droite eussent voulu conserver le régime censitaire, mais en abaissant le cens d'une manière très sensible. Le gouvernement rejeta d'emblée toute proposition tendant à maintenir tout privilège au profit d'une caste et adopta le système de l'*occupation* qui devait favoriser les populations rurales.

---

(1) Beltjens. — Révision belge, p. 1.

(2) Arnaud. — Révision belge, p. 83.

§ 2. — **Discussion et dispositions de la nouvelle loi**

Débats à la Chambre sur l'article 47

Une première proposition fut présentée par M. Féron qui accordait le droit de suffrage à tous les citoyens belges âgés de 25 ans, ayant deux ans de résidence. Une voix supplémentaire était accordée aux chefs de famille. Sa motion fut rejetée. L'émotion fut grande dans le pays, des émeutes vinrent souligner le mécontentement général.

M. Nyssens reprit la proposition Féron et la modifia en y adaptant le vote plural ; l'électorat devenait également obligatoire. La Chambre l'adopta. A la suite de ce vote, l'ordre se rétablit très rapidement dans le pays et le gouvernement n'eut plus à redouter l'agitation menaçante des masses ouvrières.

Or, d'après Frère-Orban, c'est bien à l'action de ces dernières que doit être attribuée l'adoption du suffrage universel. « Dans une heure de lassitude et d'effroi, en présence de l'émeute qui grondait au dehors, le ministère se raccrocha, pour l'imposer à la majorité, à un projet élaboré dans le mystère par un de ses confidents de la droite

en collaboration avec les radicaux (1). » Car enfin le gouvernement n'avait jamais eu la pensée de faire des concessions aussi larges ; il fut le premier à soutenir le système de l'occupation, c'est-à-dire le système qui consiste à donner comme fondement au droit de suffrage le fait d'habiter une maison d'un revenu cadastral déterminé, ou de cultiver des terres d'une certaine importance.

M. Beernaert l'avait lui-même proposé aux Chambres. « Le gouvernement n'est pas partisan du suffrage universel », avait-il dit. Il croit que le pays n'est pas suffisamment préparé et que l'on ne pourrait sans imprudence passer du nombre des électeurs actuels (135.000) à l'électorat de tous (1.500.000). Le gouvernement voudrait que le le nombre des électeurs fût ainsi porté par l'occupation à 600.000 environ. Le vote de l'article 47 a donc été un échec pour le gouvernement, ou plutôt celui-ci a cédé au mouvement formidable qui se dessinait à cette époque en faveur du suffrage universel. C'était là une sage politique.

Ce qui frappe tout d'abord à la lecture de l'article 47, c'est sa longueur démesurée, sa disproportion avec les autres articles, trahissant les préoccupations qui ont présidé à son adoption. En effet, au lieu de poser simplement un principe, les

(1) Frère-Orban. — Révision const. belge.

constituants sont entrés dans le détail, et cela dans la crainte que les partis opposés ne vinssent dans la suite soulever des dificultés d'interprétation qui pourraient être tranchées dans un sens opposé à l'esprit de la Constitution. Et, de plus, il était aussi à craindre que, faute d'entente entre les partis opposés irréductibles, on en vînt à la procédure longue et compliquée de la révision.

Voici le texte de l'article 47 nouveau : « Les députés à la Chambre, les représentants sont élus directement dans les conditions ci-après :

Un vote est attribué aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés depuis un an au moins dans la même commune et qui ne se trouvent pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes :

1° Etre âgé de 35 ans accomplis, être marié ou veuf avec descendance légitime et payer à l'Etat au moins 5 francs d'impôt au chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on en soit exempté à raison de sa profession.

2° Etre âgé de 25 ans accomplis et être propriétaire : soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2.000 francs, à établir sur la base du revenu cadastral, ou d'un revenu cadastral en rapport avec cette valeur, soit d'une inscription au grand-

livre de la dette publique, ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne, d'au moins 100 francs de rente. Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis 2 ans au moins.

Deux votes supplémentaires sont attribués aux citoyens âgés de 25 ans accomplis et se trouvant dans l'un des cas suivants : 1° être porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur sans distinction entre les établissements publics ou privés ; 2° remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. La loi détermine ces fonctions, positions et professions, ainsi que, le cas échéant, le temps pendant lequel elles auront dû être occupées ou exercées. Nul ne peut cumuler plus de 3 votes (1).

Les listes électorales révisées chaque année indiquent, à côté du nom de chaque électeur, le nombre de votes qui lui sont attribués.

Ainsi, pour résumer, voici le mécanisme du système, un premier vote que l'on pourrait appe-

(1) *Moniteur* du 9 septembre 1893.

ler vote de droit commun est attribué à tout citoyen réunissant les conditions de nationalité, d'âge, de domicile indiquées par la loi. Viennent ensuite les votes supplémentaires, l'un attaché à la qualité de père de famille, l'autre est l'apanage de la propriété et rappelle l'ancien cens électoral. Deux votes supplémentaires sont enfin attribués à la capacité présumée. La Constitution belge, « en reconnaissant l'inégalité des droits de tous en matière politique, a voulu cependant consacrer la réelle égalité, l'égalité qui est le fruit de l'ordre, de l'économie et du travail», a dit Alfred Nérincx.

1° *Voix supplémentaire du chef de famille*

Le législateur a voulu que l'ouvrier âgé de 35 ans et père de famille pût, en amassant un pécule qui le rendra petit propriétaire, acquérir des droits politiques égaux à ceux qui sont en possession d'un opulent patrimoine. Le discours de M. Hyssens à la Chambre des représentants, le 3 mai 1898, fait ressortir à ce sujet que cette disposition n'est pas contraire au principe de l'égalité. En effet, dit-il, « il ne viendra jamais à l'idée de personne de dire que la condition d'âge est une condition antiégalitaire ; ici c'est l'égalité la plus absolue : riches et pauvres arrivent au

même jour et à la même heure à 35 ans ». D'après ce système on accorde une influence plus grande au citoyen qui, en raison de l'âge, possède une expérience plus grande sur les questions politiques.

Mais il est bon de remarquer que le législateur belge a fait une combinaison heureuse des coefficients de l'âge, de la famille et du cens. Hâtons-nous d'ajouter que cette condition censitaire est accessible à tous, parce que très faible, et de plus on ne l'a admise que parce que le paiement de 5 francs d'impôt implique la possession d'une maison d'habitation ; or « on peut dire que l'immense majorité des travailleurs peut arriver avec de l'ordre et de l'économie à remplir cette condition (1) ». Après la révision de 93, de nombreuses lois sont venues corriger les lacunes qui s'étaient glissées dans la loi électorale. Elles ont été coordonnées, réunies en faisceau et forment actuellement un code électoral comprenant 267 articles. De nombreuses dispositions ont trait à la voix supplémentaire du chef de famille.

La contribution exigée pour bénéficier de 2 voix est la taxe mobilière et celle des portes et fenêtres. Les seuls impôts qui entrent en ligne de compte

(1) Discours de Nyssens cité par Dupriez.— Le suffrage universel en Belgique, p. 91.

sont donc ceux qui ont pour base l'occupation, qu'elle soit de fait ou justifiée par un titre juridique quelconque. C'est ainsi que le bénéfice des 2 votes supplémentaires revient au principal locataire de la maison, les sous-locataires ne sauraient pas s'en prévaloir.

Pour la même raison également, lorsqu'il n'existe pas de principal locataire dans une maison louée à plusieurs familles, tout chef de ménage a le droit d'exiger qu'on lui accorde le bénéfice de la loi.

Le vote supplémentaire n'est conféré qu'à celui qui occupe la maison pendant le premier trimestre de l'année : les occupants postérieurs n'auraient pas le droit de se prévaloir de la prérogative accordée au premier. Le paiement volontaire de l'impôt exigé pour obtenir droit de cité ne peut être valable.

Il y avait des personnes exemptées du paiement de la contribution personnelle : c'était celles qui occupaient gratuitement des habitations appartenant à l'Etat, aux provinces, aux communes : d'après la loi du 18 juillet 93 ces personnes n'avaient droit à un vote supplémentaire qu'après avoir prouvé qu'elles possédaient en réalité la base d'une contribution de 5 fr. au minimum. Ce coefficient de la famille a été instituée dans la législation électorale belge pour corriger les effets de l'exclusion des femmes et mineurs du droit de cité.

Tout chef de famille dépose en effet dans l'urne, outre son propre vote, celui qui représente les intérêts du foyer.

Si à cette considération vient s'ajouter celle d'une expérience plus grande des affaires politiques de la part du chef de famille, on comprendra que cette nouvelle disposition n'ait pas eu l'impopularité de la condition censitaire que la Constitution institue immédiatement après. L'opinion de M. Mauranges sur ce point paraît très juste. « Qui ne sait, dit-il, ce que la responsabilité d'une famille à élever ajoute de sérieux et de gravité à toute la vie du père du famille ? Hélas ! il arrive trop souvent de nos jours que le père est inférieur à sa mission. Mais il n'en reste pas moins vrai que l'opinion universelle continue à croire que le père de famille présente plus de garantie morale qu'un autre : nul n'en doute, quand il s'agit d'un employé et surtout d'un caissier. On ne saurait en douter davantage quand il s'agit d'un électeur (1). »

2° *Voix supplémentaire du propriétaire*

La pensée du législateur a été aussi d'attribuer à la propriété privée la part d'influence qui doit

(1) Mauranges. — Vote plural, p. 133.

lui revenir. La loi considère en effet qu'il est juste de répondre par un privilège politique aux garanties qu'offrent non seulement la grande mais aussi la petite propriété, et qu'il est équitable et sans danger d'accorder aux créanciers personnels de l'Etat une influence spéciale dans son gouvernement. « La propriété, dit M. Dupriez, n'est-elle pas souvent la manifestation et la récompense de l'activité, de l'énergie et de l'esprit d'ordre et d'économie, le fruit de tout un ensemble de vertus sociales ? Lors même qu'elle n'est due qu'à la naissance, n'est-elle pas de nature à mieux faire comprendre à l'homme qui en est investi, l'importance de son vote, à lui faire mieux saisir l'intérêt qu'il a personnellement à la sauvegarde des grands intérêts de la société ? (1) »

D'autres vont même plus loin et font valoir l'argument de Flaubert. « Dans une entreprise industrielle, chaque actionnaire vaut à raison de son apport.

« Il en devrait être de même dans le gouvernement d'une nation (2). »

Ici encore, la loi a dû intervenir pour régler quelques difficultés de détail.

Quel devait être le revenu d'un immeuble d'une

---

(1) Dupriez. — *Op. cit.*, p. 84.

(2) Flaubert, cité par Mauranges, *op. cit.*, p. 85.

valeur de 2.000 fr. : le code électoral art. 5 l'a fixé à 48 fr. La propriété des immeubles devait exister au profit du titulaire depuis un an au moins, à partir de l'acte d'acquisition s'il était authentique, ou de son enregistrement s'il était sous-seing privé. Les inscriptions au grand-livre et les carnets de rente belge ne devaient être l'objet d'aucune saisie-arrêt pour donner droit à un vote supplémentaire (1). Enfin le cumul ne pouvait exister au bénéfice de l'électeur qui pouvait invoquer à la fois un carnet de rentes à la caisse d'épargne et une inscription de 100 fr. de rente.

La loi se montre enfin soucieuse des garanties morales qu'apporte la famille, et elle attribue au mari ou au père le bénéfice politique des propriétés foncières appartenant à sa femme ou à ses enfants. Et si aux conditions de propriétés mobilières ou immobilières déjà indiquées viennent s'ajouter les conditions d'âge et de famille, le citoyen qui les réunira pourra en cumuler les avantages et il aura de cette façon deux votes supplémentaires.

Cette condition censitaire donnait-elle à la Constitution belge un caractère antidémocratique ?

(1) Cette disposition prévenait le cas où des inscriptions auraient été prises au nom de personnels dépourvues totalement de biens mobiliers ou immobiliers.

D'après Dupriez, c'est la propriété minime qui était favorisée par l'attribution d'un second vote à celle qui ne constitue ni la fortune, ni l'aisance, celle qui reste souvent en dessous de la valeur d'une modeste habitation ouvrière, celle à laquelle, dans des circonstances normales, tout ouvrier intelligent, sobre et économe peut aspirer. C'est dans toutes les classes de la société, parmi les petits bourgeois, les artisans, les ouvriers et les paysans que sont répartis les 319.572 citoyens qui bénéficiaient en 1897 d'un vote supplémentaire à raison de leur qualité de propriétaires (1). »

3° *Cumul des votes supplémentaires*

L'article 7 du Code électoral est ainsi conçu : « L'électeur peut cumuler le vote supplémentaire de l'article 4 et celui de l'article 5. Nul ne peut cumuler plus de trois votes. » Les articles 4 et 5 visent le vote supplémentaire du père de famille et du propriétaire. Cette disposition, venant limiter le nombre de voix de certains citoyens privilégiés, était absolument indispensable dans la législation électorale, car si les membres du Parlement l'avaient omise, le système du vote plural

(1) Dupriez. — *Op. cit.*, p. 91.

aurait eu les effets les plus désastreux en assurant le pouvoir aux classes dirigeantes.

Mauranges nous en donne la raison bien simple : « C'est accorder, aux citoyens privilégiés, une majorité artificielle, à l'aide d'une pluralité des voix, tout à fait exorbitante. Les électeurs n'ayant qu'une voix ne seront ainsi électeurs que « pour la forme », et le suffrage sera censitaire en fait. Or n'oublions pas que le vote plural, en se greffant sur le suffrage universel, n'a pas pour but d'étouffer l'action de la masse, mais simplement de la tempérer (1). »

Droit d'éligibilité à la Chambre basse

Les conditions d'éligibilité à la Chambre des représentants sont fort larges, elles n'ont pas été modifiées par la révision de 1893. Pas plus qu'en 1831, on n'exigea des députés aucune condition censitaire : toutes les intelligences, toutes les capacités, avaient libre accès à la Chambre populaire.

Droit d'éligibilité à la Chambre Haute

Si le Sénat fut modifié, ce fut pour lui donner une nouvelle physionomie. Le recrutement de ses

---

(1) Mauranges. — *Op. cit.*, p. 73.

membres s'opérait sous l'empire de la Constitution de 1831, à l'aide des mêmes collèges électoraux chargés de désigner les députés. Aussi, pendant toute la période qui va de 1831 à 1893, le Sénat ne prit-il guère part à la vie politique du pays, ce n'est point chez lui que les hommes politiques cherchaient à percer les aspirations de la nation, il joua un rôle effacé et ne servit que de contre-poids à l'influence de la Chambre basse qui, si elle eût été seule, aurait créé peut-être, à son profit, une hégémonie redoutable.

Beernaert tenta d'en modifier les conditions de recrutement. Le système qui lui souriait le plus était la représentation des intérêts : « Les idées de groupements par catégories d'intérêts, disait-il, étaient très en faveur dans l'organisation représentative des anciennes cités flamandes et, si le courant des idées égalitaires ne s'était pas répandu dans les Pays-Bas, à la suite de l'occupation française de 1793, c'est dans le groupement des intérêts le mieux caractérisé que les institutions locales auraient puisé leur développement naturel (1). »

Ces conceptions étaient partagées par le rapporteur Mélot, mais la réforme ne lui paraissait pas opportune parce que les électeurs n'avaient

---

(1) Discours Beernaert, 1er mars 1893.

pas suffisamment fait l'apprentissage de la vie politique pour demander d'eux qu'ils votent à la fois pour constituer une Chambre basse, représentant l'élément politique du pays, et pour constituer également une Chambre Haute, chargée de défendre les intérêts économiques de la nation, de développer toutes les ressources de son sol et sa puissance de production. L'électeur belge n'avait pas encore pris suffisamment conscience du rôle qu'il jouait en déposant son bulletin dans l'urne pour qu'on obtînt de lui un choix judicieux et éclairé. Il eût été, en effet, à craindre qu'au lieu de faire porter son choix sur les hommes de talent, il ne désignât celui qui flattait le plus ses désirs.

Le raisonnement de Mélot convainquit Beernaert, mais celui-ci se réserva de revenir plus tard sur ses conceptions si séduisantes. Pour le moment, il se contenta de demander pour les électeurs au Sénat un âge plus avancé que celui des électeurs pour les députés : « A 35 ans, disait-il, on a presque toujours fondé une famille, on s'est établi, on a fait des économies, on voit les choses sous un autre jour, on est devenu plus conservateur dans le sens le plus large du terme... Et l'on ne peut pas dire qu'il y ait ici inégalité au privilège puisque tous nous arrivons ou du moins nous pouvons arriver à l'âge de 35 ans,

Si c'est une restriction du droit, elle est la même pour tous (1). »

Ainsi les mêmes conditions étaient exigées des électeurs au Sénat et à la Chambre des représentants : l'âge seul différait. Les conditions d'éligibilité à la Chambre Haute devaient être déterminées par une loi électorale postérieure. La Constitution ne s'était occupé que de 2 points seulement : 1° le nombre des sénateurs devait être égal à la moitié du nombre des députés ; 2° aucune condition censitaire ne serait imposée aux éligibles.

Le nouveau projet de loi sur la constitution du Sénat ne se fit pas longtemps attendre. Il fut déposé le 6 juin 1893 et discuté immédiatement. Pour l'électorat il y avait divergences de vues. Dohet admettait pour l'élection des sénateurs le même collège électoral que pour nommer les députés, il demandait seulement un âge plus avancé (30 ans) ; Heynen établissait l'identité complète entre les deux collèges électoraux. Les commissions se prononcèrent également dans ce sens mais acceptèrent la proposition Beernaert quant à l'âge exigé des électeurs.

Si l'on fut vite d'accord sur l'unité du corps

---

(1) Annales parlement. belges, p. 811. Séance du 1er mars 1893.

électoral, des divergences se firent jour à propos de l'élection directe. Certains eussent préféré pour le recrutement de la Chambre Haute un corps électoral recruté parmi les électeurs primaires : telle était l'opinion de MM. de Moreau et Bocarmé. Enfin certains préconisaient la représentation des intérêts. M. Féron se faisait le champion de cette idée. Selon lui quatre éléments auraient participé à la nomination des sénateurs : l'élément savant, l'élément agricole, l'élément industriel et l'élément commerçant ; un nombre de siège était fixé par la loi électorale pour chacun d'eux. Devant tant de projets et contre-projets, amendements de toutes sortes, la commission de révision hésitait à prendre parti.

Finalement elle adopta la proposition présentée par Visart de Bocarmé et Smet de Nayer pour en finir avec ces discussions stériles. D'après cette motion, certains sénateurs devaient être choisis par le collège électoral qui nommait les députés, le reste désigné par les conseils provinciaux. « Ils sont, disait-on, des assemblées sérieuses et éclairées, composées des hommes les plus notables, les plus expérimentés, paraissant capables de faire les choix les meilleurs (1). » Le texte voté fut le suivant :

(1) Discours de Visart de Bocarmé, 20 juillet 93. Chambre des représentants.

« Art. 53. — Le Sénat se compose : 1° de membres élus à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47, toutefois la loi peut exiger que les électeurs soient âgés de 30 ans accomplis. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs ; 2° de membres élus par les conseils provinciaux au nombre de 2 par province ayant moins de 500.000 habitants, de 3 par province ayant de 500.000 à 1 million d'habitants et de 4 par province ayant plus de 1 million d'habitants.

» Art. 54. - Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié des membres de la Chambre des représentants. »

Au Sénat, ces deux articles furent adoptés presque sans discussion.

On le voit, deux corps électoraux différents étaient institués pour la nomination des sénateurs qui eux aussi étaient divisés en 2 classes distinctes. Pour l'élection des sénateurs de la 1re classe que prévoit l'article 53, les conditions de l'électorat, abstraction faite de l'âge, sont les mêmes que celles qui existent pour le choix des membres de la Chambre des représentants. En ce qui concerne la condition d'âge, le législateur de 94 a profité de la liberté que lui accordait la Constitution et a

fixé l'âge requis à 30 ans (1). Les membres des conseils provinciaux étaient élus par les électeurs de la province à laquelle ils appartenaient, ce qui fait que c'est le suffrage à deux degrés qui présidait en partie au recrutement des sénateurs.

Les conditions d'éligibilité devaient être l'objet de profondes modifications. La Constitution de 1831 exigeait un cens jugé trop fort et on avait dû dans presque toutes les provinces recourir à l'application d'une disposition secondaire du pacte fondamental qui permettait de compléter la liste des éligibles en inscrivant les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de 150 fr.

Le tableau dressé par M. Van den Heuvel (2) à ce sujet est significatif (année 1891) :

Provinces	Population	Liste principale à 1.000 florins	Liste complémentaire	Cens du moins imposé
—	—	—	—	—
Anvers	699.919	60	54	1556,97
Brabant	1.106.150	128	58	1531,84
Flandre Occid.	738.442	55	61	1176,46
— Orient.	949.526	74	84	1239,78
Hainaut	1.048.546	85	89	1041,98
Liège	756.734	75	51	?
Limbour	222.184	19	35	986,76
Luxembourg	211.711	10	26	533,74
Namur	335.471	51	5	1972,69

(1) Loi du 14 avril 1894.

(2) Révision Const. belge.

Il y avait donc des inégalités fâcheuses de province à province, puisque dans le Brabant le cens du moins imposé était de 1.531, alors que, dans le Luxembourg, il descendait à 533. Aussi, certains orateurs repoussaient-ils le cens d'éligibilité et auraient-ils voulu qu'on fît fonctionner le système capacitaire.

De Mot et Van Put se prononcèrent dans ce sens. D'autres préconisèrent la représentation des intérêts, tel M. Dufrane. Après tous ces tiraillements, toutes ces hésitations, il fut décidé que le cens serait abaissé de 2.000 florins à 1.200 francs et que les sénateurs, élus par les conseils provinciaux, seraient dispensés de toute condition censitaire. Le 7 septembre 1893, le texte définitif était adopté.

Art. 56. — Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut :

1° Etre Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;

2° Jouir de ses droits civils et politiques ;

3° Etre domicilié en Belgique ;

4° Etre âgé au moins de 40 ans ;

5° Verser au trésor de l'Etat au moins 1.200 fr. d'impositions directes, patentes comprises, ou être, soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique, dont le revenu cadastral s'élève au moins à 1.200. francs. Dans les provinces, où la proportion de ces éligibles n'atteint

pas 1 sur 5.000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion. Les citoyens portés sur la liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés.

Art. 56 bis. — Les sénateurs élus par les conseils provinciaux sont dispensés de toute condition de cens, ils ne peuvent appartenir à l'Assemblée qui les élit, ni en avoir fait partie pendant l'année de l'élection, ni pendant les deux années postérieures. L'article 58 de la Constitution ouvre les portes de la Chambre Haute à un certain nombre de sénateurs de droit. L'héritier présomptif de la couronne, ainsi que tous les princes du sang, pouvaient faire parti de l'Assemblée à partir de 18 ans, mais ils n'avaient voix délibérative qu'à compter de 25 ans : cette mesure avait été prise pour permettre aux bénéficiaires de s'initier aux affaires gouvernementales.

Il est besoin maintenant d'entrer dans le détail afin de se rendre compte comment a fonctionné ce rouage si remarquable par son originalité. On ne trouve pas en effet ailleurs un Sénat où le système de recrutement soit semblable à celui-là. C'est que, des discussions qui éclatèrent au sein du Parlement à ce sujet, la combinaison qui triompha fut une solution de circonstance destinée moins à donner satisfaction à une opinion idéale qu'à réunir la majorité des 2/3 des voix requise

pour opérer la modification. Ce que l'on désirait, c'était en finir, fût-ce au prix d'importantes concessions réciproques. Le Sénat comprenait 109 membres dont les 3/4 élus par les collèges électoraux qui désignaient les membres de la Chambre basse, c'est-à-dire 83. Des lois postérieures sont venues réglementer la matière, on les a coordonnées pour en faire un « Code électoral ».

Le gouvernement catholique belge, après avoir sophistiqué le suffrage universel au moyen du vote plural, a couronné son œuvre par la représentation proportionnelle d'après le système d'Hondt. La loi du 29 décembre le consacre. La R. P. assurait certainement de gros avantages tels que la péréquation des circonscriptions, elle rendait désormais inutile le second tour de scrutin, débarrassait le pays des élections partielles, réduisait enfin l'effectif de l'armée des abstentionnistes en donnant l'espoir aux minorités d'être représentées.

Mais, outre ces gros avantages, la R. P. a été établie chez nos voisins par des raisons purement politiques. Là, les partis qui représentaient l'esprit moderne en face de l'esprit du Vatican étaient profondément divisés. Il y avait d'un côté les conservateurs fort ennemis du mouvement social et qui se voyaient exclus peu à peu du Parlement. Il y avait de l'autre des socialistes collectivistes. La situation allait les contraindre à pactiser en-

semble contre la domination du parti clérical. Celui-ci a vu le danger et par la R. P. il a permis à chacun de ces deux partis d'avoir un chiffre sérieux de représentants sans s'unir, de leur épargner l'humiliation de recourir à une alliance précaire. Ils ont aussi réussi à maintenir, sinon à accentuer les divisions de leurs adversaires et à garder le pouvoir.

Signalons enfin une innovation très importante ; la Constitution révisée a rendu le *vote obligatoire* en Belgique. Des pénalités très légères sont prononcées contre ceux qui sans excuse valable n'ont pas accompli leur devoir d'électeur : ces peines s'aggravent d'une radiation des listes électorales pendant dix ans en cas de récidive. Le résultat de cette innovation fut concluant. De 16 0/0 le nombre des abstentionnistes est tombé à 6 0/0.

Les sénateurs élus par les collèges électoraux des députés remplissaient leur mandat pendant huit ans, ils étaient renouvelés par moitié tous les quatre ans.

Les sénateurs des provinces étaient élus au suffrage indirect. C'était les conseillers provinciaux qui les élisaient, lesquels avaient été nommés au suffrage universel par tous les électeurs de la province. La *loi du 22 avril 1898* a supprimé toute condition, tant pour l'électorat que pour l'éligibilité. Désormais pour être électeur ou éligible au Conseil de la province il suffira d'être

âgé de 30 ans et d'avoir un domicile d'au moins un an dans la commune.

§ 3. — Résultats de la Réforme de 1893

La révision constitutionnelle de 1893 marque d'une façon très nette le progrès des idées libérales en Belgique ; en effet, par l'introduction du suffrage universel elle a porté de 135.000 à 1.300.000 le nombre des électeurs, ce qui a permis à l'élément ouvrier d'être représenté au Parlement. Grâce à la diffusion de la richesse, au morcellement de la propriété dans le pays, c'était désormais à la classe moyenne qu'il appartenait de diriger le pays. Malheureusement, d'un autre côté, la majorité conservatrice catholique, loin d'être entamée, revint plus forte que jamais.

La nouvelle Chambre basse, formée en grande partie d'hommes dont les opinions excessives devaient alarmer le roi, parut dangereuse au gouvernement. L'ancienne Chambre se composait de 93 catholiques et 59 libéraux, la nouvelle comprit 105 catholiques, 29 socialistes et 18 libéraux. Au Sénat, renouvelé en même temps, les catholiques emportèrent 51 sièges et les libéraux 25. Il ne restait plus en présence que les deux partis extrêmes : le parti catholique et le parti socialiste. Le deuxième ne se trouvait pas en force pour lutter effi-

cacement, de sorte que le gouvernement est passé tout entier aux mains d'un parti puissamment organisé qui a déjà profité de sa majorité pour faire voter des lois rétrogrades.

Mais la ligne de démarcation entre ces deux partis est tellement tranchée que ni parmi les représentants, ni parmi les sénateurs il n'y a un seul dissident, ni un seul mixte ou douteux. Dès qu'une question importante se discute au Parlement, si cette question engage l'intérêt des deux partis, on peut d'avance faire le pronostic des votants pour ou contre, et l'on considérerait comme une trahison le fait d'un député qui, au jour de l'épreuve, abandonnerait le ministère sous le drapeau duquel il s'est placé, et cette trahison serait sévèrement jugée, non seulement par les électeurs, qui retireraient leur estime au député transfuge, mais encore par le parti avec lequel il voterait et qui n'aurait en lui qu'une médiocre confiance.

La situation des partis au Sénat n'a pas été sérieusement modifiée, quoique la nouvelle Constitution ait élargi la liste des éligibles en abaissant le cens requis à 1.200 francs en le supprimant pour les sénateurs nommés par les Conseils provinciaux.

Les feuilles libérales avaient donné, à l'année 1910, le nom d'année de la délivrance ; elles pensaient que les élections du 22 mai délivreraient la

Belgique du joug catholique qui l'écrase depuis vingt-cinq ans. Il suffisait, en effet, aux libéraux de conquérir trois sièges pour renverser le gouvernement actuel. Or, depuis 1906, le chiffre des voix de l'opposition n'a fait qu'augmenter partout, tout portait à croire qu'une propagande active et une discipline sérieuse dans les rangs de l'armée libérale amèneraient son triomphe et créeraient une nouvelle indication des vues du pays.

L'événement a démenti ce pronostic trop optimiste, le parti conservateur est encore aujourd'hui maître du pouvoir avec deux voix de majorité.

CONCLUSION

Le fait le plus saillant qui ressort de l'examen des constitutions modernes est l'extension progressive du suffrage politique égalitaire (1). « La démocratie se confirme dans les pays où elle existe et s'établira dans les pays où elle n'existe pas », a dit Emile Faguet (2). Que les

---

(1) « L'étude du régime censitaire entraîne implicitement celle du suffrage universel. La connexion de ces deux questions est si étroite que l'on doit immanquablement parler de la seconde quand on étudie la première. L'avènement du suffrage universel n'apparaissant jamais qu'une fois la déchéance du système censitaire accomplie, nous ne saurions trop insister sur les progrès que l'idée égalitaire fit dans notre pays et sur l'acheminement continu de notre législation électorale vers un droit de suffrage pleinement accordé à tous. »

(2) Emile Faguet. — Questions politiques, p. 307.

Etats soient monarchiques ou républicains, ils subissent cette poussée lente des principes démocratiques. L'histoire de notre pays en fait foi. Le régime électoral qui nous est appliqué depuis 1848 s'impose aujourd'hui et toute attaque dirigée contre lui serait immédiatement taxée d'impopularité.

On a cependant reproché au législateur de 1848 d'avoir passé sans transition du suffrage restreint au suffrage largement accordé à tous et de n'avoir pas permis de cette façon au citoyen français de faire son éducation politique. Je ne crois pas que ces reproches soient fondés. Les égarements du peuple ont été sans doute fréquents, mais c'est précisément en s'accomplissant à travers des expériences parfois douloureuses et tragiques de la démocratie française que le droit de vote a pris une plus grande envergure, qu'il s'est régularisé pour devenir la base de nos institutions.

Sans doute notre législation électorale actuelle contient des lacunes regrettables, mais elle tend de plus en plus à faire de la représentation nationale non plus une fiction, mais bien un principe tangible. De nos jours le suffrage n'est limité par aucun élément censitaire ou intellectuel. Il est universel, strictement égalitaire, aucune institution aristocratique n'a été établie pour le tempérer, parce que le développement intellectuel de la masse accompagnant les progrès de la civilisa-

tion a permis au citoyen de faire son éducation politique, et cette raison suffisait pour l'adopter. Depuis le commencement du siècle nous le voyons de jour en jour gagner du terrain, et comme un courant irrésistible renverser toutes les digues que l'on avait dressées pour le contenir. Un aperçu de son histoire depuis la Révolution nous en fournit la preuve éclatante.

La Constitution de 1791 organisa un système électoral très large, puisqu'il suffisait, pour être électeur dans les assemblées primaires, de payer une contribution égale à 3 journées de travail. Le décret des 11-12 août 1792, relatif à l'élection des membres de la Convention, allait plus loin et organisait un suffrage quasi universel. Enfin notre Constitution de 1793 fit un pas de plus et proclama le suffrage universel. Deux ans après, il est vrai, nous voyons la Constitution de l'an III revenir aux principes adoptés en 1791. Avec celle de l'an VIII et de l'Empire, nous retrouvons bien le suffrage universel, mais les électeurs ne sont plus chargés que de dresser des listes de notabilités ou de présenter des candidats.

Il est à remarquer qu'à cette époque le peuple ne semble pas attacher un très grand prix au droit de suffrage, on le lui avait donné, on le lui reprend et il ne s'en émeut pas. Autant, en effet, la tendance vers le suffrage universel était accentuée avant la Convention, ce qu'il est facile de

constater par beaucoup de publications de cette époque et par les débats de la Constituante, autant l'indifférence était générale après le gouvernement despotique de cette Assemblée. L'essai en avait été fait et le résultat ne répondait pas aux espérances que l'on fondait sur lui : les théoriciens de la souveraineté du peuple étaient découragés et le peuple fatigué des 5 années d'essais qui ne lui avaient pas donné la liberté : il n'attachait plus de prix au droit de suffrage, cette arme dont il ne savait pas se servir.

C'est ce qui nous explique que de 1815 à 1848, malgré le mouvement très accentué qui se manifestait alors en faveur de l'extension du droit de suffrage, le système censitaire ait pu fonctionner sans amener la Révolution. Ce que l'on réclamait en effet à la fin de la Monarchie de Juillet, ce n'était pas le suffrage universel, c'était seulement l'abaissement du cens et l'adjonction des capacités. Quelques hommes comme Cavaignac et Lamartine l'avaient seuls réclamée, mais ces réclamations étaient restées sans écho dans la masse du peuple. Proclamé cependant par le gouvernement provisoire, le peuple, à qui on répéta à nouveau la doctrine de Rousseau qu'il avait oubliée, se persuada vite que voter était un droit pour tous.

La Belgique nous fournit aussi un des meilleurs exemples de cette évolution vers la généralisation

du suffrage politique ; là encore on peut constater l'affaiblissement progressif et la disparition presque complète du régime censitaire. Sous l'empire de la Constitution du 7 février 1831 et de la loi électorale du 31 mars suivant, le cens variait de 20 à 100 florins suivant l'importance des villes. La loi du 12 mars 1848 abaissa partout ce cens au minimum de 20 florins, et enfin la loi du 7 septembre 1893 établit le suffrage universel tempéré par le vote plural. Cette constitution constitue une sorte de solution mixte, de compromis entre la droite qui recherche la base du suffrage dans l'occupation du sol joint à un cens considérablement abaissé, et la gauche qui voulait le suffrage universel pur et simple.

En Europe, même tendance ; les progrès de la démocratie se font sentir dans toutes les constitutions ; l'extension progressive du suffrage universel politique égalitaire est un fait reconnu de tous.

Ceux qui soutiennent le système censitaire se croient donc bien supérieurs aux masses profondes du suffrage universel. Il faut, au contraire, avoir la foi la plus absolue dans leur intelligence, dans leur robuste bon sens instinctif. Elles jugent souvent plus sainement que les politiciens parce qu'elles vivent loin de leurs subtilités et de leurs petites intrigues de couloir qui les enveloppent.

C'est avec une très grande admiration qu'il faut voir comment de ces millions de paysans,

d'ouvriers, de petits commerçants qui ne voient les choses que de loin, avec une éducation sommaire et des informations insuffisantes, mais qui sont en dehors de toutes querelles intestines, de toutes savantes manœuvres, de toutes métaphysiques politiques, qui ont l'instinct démocratique au fond du cœur et dont le vigoureux sens commun est doublé d'une honnêteté profonde, combien de cette multitude se dégage plus de clairvoyance que de la science si dédaigneuse de la bourgeoisie éclairée qui, au lieu de rester en communion avec l'âme du peuple, n'a rien fait pour combler le fossé de plus en plus profond entre la prétendue élite de l'intelligence et les masses populaires.

Par le jeu du suffrage universel, la France a enfin connu la vie normale d'un grand pays parlementaire. Cette stabilité, si définitivement, si chèrement acquise, pourrions-nous consentir à la sacrifier. Ce serait alors faire revivre le système censitaire, ce redoutable instrument d'oppression que savent si bien manier les classes bourgeoises, ce serait faire éclore à nouveau ce régime sans élan, sans force, sans vitalité, ce régime qui condamne la vie politique et sociale à une désolante stagnation, précisément parce que le pouvoir est entre les mains d'une caste

jalouse de ses privilèges et peu décidée à faire œuvre de concessions.

On a dit éloquemment du système égalitaire, qu'il est le seul « moral », le seul ou mandataires et mandants soient toujours face à face et qui permette à l'homme de valeur, sans fortune, sans autre influence que celle de son mérite personnel, de devenir le représentant de la nation.

En élevant non plus dans les grandes villes, comme sous la Restauration, mais sur les points les plus reculés du territoire, ces petites tribunes où se poursuit sous les yeux de l'électeur, le débat, le duel, «entre le passé et l'avenir, entre la liberté et la servitude », il a été un puissant moyen d'éducation politique, et c'est à lui qu'en tous cas sont dues dans tous les domaines de la vie nationale, les profondes réformes qu'ont toujours combattues ceux qui le dénigrent. S'il faut juger de la valeur d'une institution publique par ses résultats politiques, économiques et sociaux, quel est, au point de vue du passé, le système d'élection qui peut se targuer de résultats comparables à ceux qui nous sont venus du suffrage universel ?

Ne manifestons pas dans le jugement d'ensemble porté sur l'évolution de la législation électorale une sorte d'optimisme béat et satisfait, il faut au contraire avoir un optimisme vaillant et âpre qui ne se dissimule rien de l'effort qui reste à accomplir, mais qui trouve dans les premiers

résultats péniblement et douloureusement conquis de nouvelles raisons d'agir, de combattre, de porter plus haut et plus loin la bataille.

Quoique le suffrage universel soit aujourd'hui consacré dans notre législation électorale, nous sommes prêts à accepter toutes les améliorations qui y apporteront plus de liberté, plus d'égalité et plus de justice. Nous croyons néanmoins nécessaire de maintenir ce système d'élection hors duquel il n'y a, dans la société politique, aucune garantie de représentation vraiment nationale.

La poussée du flot démocratique est irrésistible : imprudents et téméraires furent ceux qui voulurent l'endiguer. Les exemples abondent trop dans l'histoire des peuples pour que les gouvernants actuels songent un seul instant à le faire reculer. Napoléon III, qui ne peut être taxé de libéralisme, a dit un jour : « Le suffrage universel est une bêtise, mais qui fera le tour du monde. » Voilà pourquoi, pour se maintenir au pouvoir, il sut toujours mettre la législation électorale en harmonie avec les principes démocratiques, et pourquoi aussi il ne songea jamais à substituer à l'égalitarisme, qui régnait à cette époque, un système basé sur la fortune, quel qu'il fût.

Le régime censitaire a pour toujours disparu de nos institutions, il perd insensiblement

du terrain dans celles qui l'ont adopté. Si quelque chose ressort de notre étude, c'est bien cette continuité profonde de la pensée et de l'action des masses populaires, la marque de sa puissance vitale.

Vu : Le Président de la thèse :
Montpellier, le 10 juin 1910.
BREMOND.

Vu : le Doyen :
Montpellier, le 10 juin 1910.
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 11 juin 1910.
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

Annuaire de Législation étrangère.

Archives parlementaires.

Aulard. — Histoire de la Révolution.

Beltjens (Gustave). — Révision belge.

Benjamin Constant. — Principes de politique.

Chancelier Pasquier. — Mémoires.

Courier (P.-L.) — Electeur et Candidat. — Revue politique.

Ducrocq. — Législation électorale.

Dupriez. — Le suffrage universel en Belgique.

Duvergier de Hauranne. — Histoire du gouvernement parlementaire.

Errera. — Traité de Droit public belge.

Faguet (Emile). — Questions politiques.

Fouillée. — La propriété sociale et la démocratie.

Guizot. — Mémoires.

Huyttens. — Discussion du Congrès national en Belgique.

Laveleye (de). — Le gouvernement dans la démocratie.

Jaurès. — La Constituante.

Mauranges (Maxime). — Le vote plural.

Miginiac (Louis). — Le régime censitaire sous la Monarchie de Juillet.

Revue des Deux-Mondes.

Rousseau. — Contrat social.

St-Girons. — Droit constitutionnel.

Stuart Mill. — Le gouvernement représentatif : traduction de Dupont-White.

Taine. — Origines de la France contemporaine.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

Etude théorique du cens.

CHAPITRE PREMIER. — Nature de l'électorat 9

§ 1er. — L'électorat est un droit 10

§ 2. – L'électorat est une fonction 19

§ 3. — L'électorat constitue à la fois un droit et une fonction 29

CHAPITRE II. — Cens d'électorat 37

CHAPITRE III. — Cours d'éligibilité 49

DEUXIÈME PARTIE

Le cens sous la période révolutionnaire

Chapitre I. — Décret du 22 décembre 1789. Son application 57

Chapitre II. — Constitution du 3 septembre 1791. 95

Chapitre III. — Législative 105

Chapitre IV. — Convention 110

§ 1er. — Constitution girondine 113

§ 2. — Constitution montagnarde 119

Chapitre V. — Constitution du 5 fructidor an III. 124

Chapitre VI. — Constitution du 22 frimaire an VIII. 133

TROISIÈME PARTIE

Le cens sous la Restauration

SECTION PREMIÈRE

Charte de 1814

Chapitre premier. — Loi du 5 février 1817 141

§ 1er. — Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire 146

Pages

§ 2. — Seconde Restauration : projets de la Commission........................ 148

§ 3. — Travaux préparatoires de la loi de 1817 : projet du gouvernement....... 161

§ 4. — Dispositions et appréciations....... 166

CHAPITRE II. — Loi du double vote.............. 170

§ 1er. — Préparatifs de la loi : projet de Serres, projet Decazes, projet Siméon. 170

§ 2. — Dispositions de la loi.............. 189

§ 3. — Conséquences de la loi............ 197

CHAPITRE III. — Application des lois électorales 203

SECTION DEUXIÈME

Charte de 1830

CHAPITRE PREMIER. — Loi électorale du 19 avril 1831............................ 210

§ 1er. — Projet du gouvernement........ 216

§ 2. — Discussion de la loi.............. 218

§ 3. — Dispositions de la loi.............. 227

CHAPITRE II. — Campagne réformiste............ 230

CHAPITRE III. — République de 1848.............. 238

QUATRIÈME PARTIE

Le Cens en Belgique

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Constitution belge de 1831.	243
§ Ier. — Discussion de la Constitution.....	247
§ 2. — Conditions d'électorat............	253
§ 3. — Conditions d'éligibilité...........	255
CHAPITRE II. — Révision de la Constitution.......	263
§ 1er. — Mouvement révisionniste.........	268
§ 2. — Discussion et dispositions de la nouvelle loi électorale...............	276
§ 3. — Résultats de la réforme de 1893...	293
CONCLUSION.................................	301
BIBLIOGRAPHIE..............................	311